

# Tid for Dit.no?

*Reaksjoner fra myndighetene og konkurrenter på NRKs  
ekspansjon på nye medieplattformer.*

Øystein Tonstad Leknes

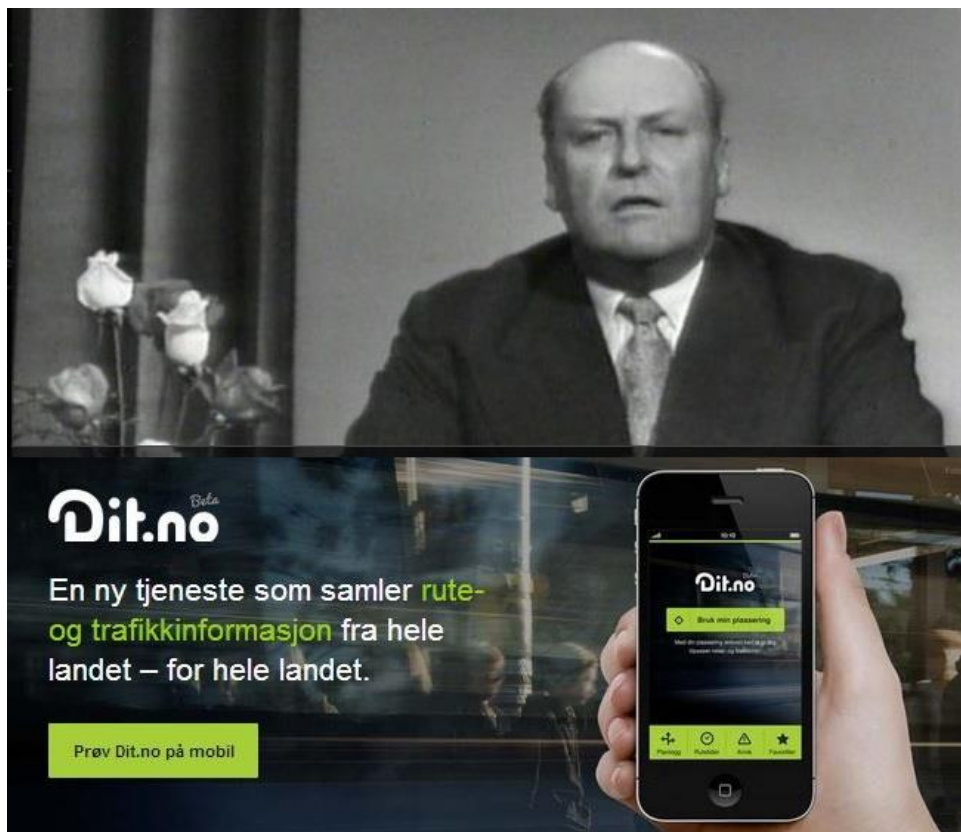


Masteroppgave i Medievitenskap  
Institutt for medier og kommunikasjon  
Universitetet i Oslo  
09.05.2013



# Tid for Dit.no?

*Reaksjoner fra myndighetene og konkurrenter på NRKs ekspansjon på nye medieplattformer.*



Av Øystein Tonstad Leknes

© Øystein Tonstad Leknes

2013

Tid for Dit.no?

Øystein Tonstad Leknes

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

## **Sammendrag**

Denne oppgaven vurderer debatten vedrørende NRKs nye trafikk- og ruteportal (Dit.no). I forhåndsgodkjenningsprosedyren av Dit.no, fikk aktører mulighet til å uttale seg gjennom en offentlig høring. Oppgaven viser at det er i NRKs interesse å bevare sin oppslutning og legitimitet, mens de kommersielle aktørene ønsker å beholde et fritt marked og er bekymret over NRKs store markedsandel på internett. De norske myndighetene forsøker å regulere for å ivareta begge parter interesser, samtidig som de må forholde seg til EUs regelverk.

Studien viser også at forhåndsgodkjenningsprosedyren kan hemme NRKs tjenesteutvikling på nye medieplattformer, men samtidig ha en positiv effekt på legitimeringen. De kommersielle aktørenes negative holdning til Dit.no er ikke nødvendigvis knyttet til trafikkportalen som sådan, men kan vel så mye være en protest mot NRKs store markedsandel – nå også på nye medieplattformer.

## **Abstract**

This thesis assesses the debate concerning the new journey planner (Dit.no) created by the Norwegian Broadcasting Corporation (NRK). Within the ex ante test, interested parties can express their opinions of new NRK services through a public consultation process. This thesis shows that NRK's interest is to maintain its legitimacy and to attract large audiences, while the commercial players have an interest in a free market and are worried about the increasing growth of NRKs online presence. The government are trying to regulate to protect the interests of both parties, while they must adhere to the EU regulations.

This thesis also shows that the ex ante test may hamper the NRKs development of services on new media platforms, but at the same time have a positive effect on the legitimacy of the public service broadcaster. The commercial actor's negative attitude to Dit.no is not necessarily related to just that service, but that it is yet another free service that helps NRK maintain its predominantly large market share - regardless of the media platform.



# Forord

Prosessen med å skrive masteroppgave har vært svært utfordrende, men min interesse for allmennkringkasting, og ikke minst all støtten fra folk rundt meg, har motivert meg til å fullføre oppgaven. Dette er de siste ordene som skrives, før teksten trykkes ut på papir og lastes opp på internett. I den anledning vil jeg takke noen av dem som har bidratt i prosessen.

Først av alt vil jeg takke min dyktige veileder, Gunn Enli. Du har kommet med verdifulle innspill i hele perioden, fra første veiledning i våren 2012 til siste veiledning i april 2013.

Takk til medstudentene Anne Nordheim, Siv Heimdal og Helge Skivenes for gode og konstruktive tilbakemeldinger og motiverende ord.

Jeg vil også takke min informant i NRK, Erik Bolstad, som stilte opp på kort varsel og delte av sin kunnskap.

Takk til venner, kolleger og familie. Dere har kommet med oppmuntrende ord! Og takk til deg, Stephanie. Du er der alltid for meg.

**Oslo, 09.05.2013**

**Øystein Tonstad Leknes**





|                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUKSJON</b>                                       | <b>1</b>  |
| 1.1 Problemstilling                                          | 2         |
| 1.2 Norges største kulturinstitusjon                         | 3         |
| 1.3 Oppgavens struktur                                       | 4         |
| 1.4 Trafikkportalen                                          | 5         |
| 1.4.1 Statlig initiativ til nasjonal portal                  | 7         |
| 1.4.2 NRKs søknad                                            | 8         |
| 1.4.3 Utforming og finansiering av portalen                  | 9         |
| <b>2. TEORETISKE PERSPEKTIVER OG TIDLIGERE FORSKNING</b>     | <b>11</b> |
| 2.1 Mediepolitikk                                            | 11        |
| 2.1.1 Norsk mediepolitikk                                    | 12        |
| 2.2 Regulering av medier                                     | 13        |
| 2.3 Allmennkringkasting                                      | 14        |
| 2.3.1 Tre betydninger av allmennkringkasting                 | 16        |
| 2.3.2 Allmennkringkasterens karakteristikk                   | 17        |
| 2.4 Legitimering                                             | 19        |
| 2.4.1 Tre legitimeringsdiskurser i den offentlige debatten   | 20        |
| 2.4.2 Legitimering av allmennkringkasting på nye plattformer | 21        |
| 2.5 Digitalisering                                           | 22        |
| 2.5.1 Konvergens                                             | 23        |
| 2.5.2 Plattformnøytralitet                                   | 24        |
| 2.5.3 Konvergens og plattformekspansjon                      | 25        |
| 2.6 NRKs digitale allmennkringkastingsoppdrag                | 27        |
| 2.6.1 NRK på alle medieplattformer                           | 27        |
| 2.7 Globalisering                                            | 29        |
| 2.7.1 Nasjonalt og overnasjonalt lovverk                     | 30        |
| 2.7.2 Forhåndsgodkjenningsprosedyren                         | 32        |
| 2.8 Forskningsfeltet                                         | 34        |
| <b>3. METODISK TILNÆRMING</b>                                | <b>35</b> |
| 3.1 Kvalitativ tilnærming                                    | 35        |
| 3.2 Valg av case                                             | 36        |
| 3.3 Dokumentanalyse                                          | 37        |
| 3.3.1 Fordeler og ulemper ved dokumentanalyse                | 37        |
| 3.4 Intervju                                                 | 39        |
| 3.4.1 Fordeler ved intervjumetoden                           | 39        |
| 3.4.2 Eliteintervju                                          | 39        |
| 3.4.3 Utfordringer ved intervjumetoden                       | 40        |
| 3.4.4 Semistrukturert intervju                               | 40        |

|                                                          |           |
|----------------------------------------------------------|-----------|
| 3.4.5 Opptak av intervjuet                               | 41        |
| <b>3.5 Utvalgte dokumenter</b>                           | <b>41</b> |
| 3.5.1 Politiske og institusjonelle dokumenter            | 42        |
| 3.5.2 Høringer                                           | 43        |
| 3.5.3 Introduksjon av aktører i høringen                 | 45        |
| 3.5.4 Avisartikler                                       | 47        |
| <b>3.6 Validitet og reliabilitet</b>                     | <b>48</b> |
| <b>3.7 Etske problemstillinger</b>                       | <b>49</b> |
| <b>3.8 Kildekritikk</b>                                  | <b>49</b> |
| <b>4. DEBATTEN OM NRKS TRAFIKK- OG RUTEPORTAL</b>        | <b>51</b> |
| <b>4.1 Yr.no og Dit.no</b>                               | <b>52</b> |
| <b>4.2 Debattens hovedaktører og kjennetegn</b>          | <b>53</b> |
| <b>4.3 NRKs interesse av ekspansjon</b>                  | <b>54</b> |
| 4.3.1 De offentliges samfunnsansvar                      | 54        |
| 4.3.2 NRKs Merverdi                                      | 56        |
| <b>4.4 Forstyrrelse i markedet</b>                       | <b>59</b> |
| 4.4.1 Konkurransen og NRK                                | 59        |
| 4.4.2 Merverdi og markedet                               | 61        |
| 4.4.3 Samarbeid og redaksjonell uavhengighet             | 63        |
| <b>4.5 Myndighetenes reguleringen av NRKs tjenester</b>  | <b>64</b> |
| 4.5.1 Statsstøtte i markedet                             | 64        |
| 4.5.2 Forankring i vedtektene og historisk relevans      | 66        |
| 4.5.3 Tilpasning og redaksjonelle tjenester              | 68        |
| 4.5.4 Teknologisk tilpasning                             | 72        |
| <b>4.6 Oppsummering</b>                                  | <b>74</b> |
| <b>5. NRKS ROM FOR UTVIKLING PÅ NYE MEDIEPLATTFORMER</b> | <b>76</b> |
| <b>5.1 Rom for utvikling</b>                             | <b>76</b> |
| <b>5.2 Bredere tolkning av vedtektene</b>                | <b>77</b> |
| <b>5.3 Kontrollert utvikling</b>                         | <b>79</b> |
| 5.3.1 NRKs muligheter for dynamisk utvikling             | 80        |
| 5.3.2 Dynamikk - samarbeid og tilbakemeldinger           | 82        |
| <b>5.4 Legitimitet og forhåndsgodkjenning</b>            | <b>83</b> |
| 5.4.1 Etterhåndsgodkjenningsprosedyre og legitimitet     | 85        |
| <b>5.5 Oppsummering</b>                                  | <b>86</b> |
| <b>6. KONKLUSJON</b>                                     | <b>87</b> |
| <b>6.1 Regulering av NRK på nye medieplattformer</b>     | <b>87</b> |

|                                                                   |            |
|-------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>6.2 Konflikt: Kommersiell interesse og allmennkringkasting</b> | <b>88</b>  |
| <b>6.3 NRKs utviklingsmuligheter</b>                              | <b>90</b>  |
| <b>6.4 Legitimitet</b>                                            | <b>91</b>  |
| <b>6.5 Avsluttende refleksjoner og videre forskning</b>           | <b>92</b>  |
| <b>7. LITTERATURLISTE</b>                                         | <b>93</b>  |
| <b>8. VEDLEGG</b>                                                 | <b>102</b> |

# 1. Introduksjon

"Hvorfor skal innovasjon på web begrenses av det som passer i kringkasting?"

(Moe 2010).

Mange konkurrerende aktører ønsker å begrense NRKs mulighet til å utvikle tjenester på nye medieplattformer. Flere aktører argumenterer for at NRK ikke kan utforme internettjenester som skiller seg fra det som har blitt laget i kringkastingsmediene. Hallvard Moes sitat illustrerer nettopp de begrensende utviklingsmulighetene noen mener NRK bør ha på internett. NRK har som formål å være til stede på de meste brukte medieplattformene, og legitimere lisensavgiften.

Det er ikke noe nytt at vi i 2013 opplever at NRKs framtid diskuteres: Diskusjonene om statlig drift av radio og fjernsyn i Norge har foregått helt siden Norsk rikskringkasting ble etablert ved egen lov i 1933. Johan H. Andersen, stortingsrepresentant på 30-tallet og høyrepolitiker, sa for eksempel: "[...]at socialministeren bestemmer, hva og når folket skal drikke- det kan jo være betenkelig nok; men at kirkeministeren skal bestemme hvad folk skal få høre – det synes ennu dog et par grader betenkeligere" (Bastiansen og Dahl 2008: 247).

NRK er en statlig organisasjon som finansieres gjennom halvårlige fakturaer fra alle husstander i Norge med en lisenspliktig fjernsynsmottaker. Fakturaer som kommer i posten møtes med forakt av noen, men flertallet i Norge mener at lisensen gir god valuta for lisensregningen (NRKs årsrapport 2012). Likevel er det mange som ikke ønsker å betale for noe de ikke bruker og det gir utslag i lange kommentarfelt på nettet og demonstrasjonsgrupper på Facebook.<sup>1</sup>

De siste tiårene har mediene vært preget av en overveldende teknologisk utvikling. På 1980-tallet skjedde det store forandringer i det norske tv-landskapet. NRK mistet monopolen med nye konkurrerende radio- og tv-kanaler, og på 1990-tallet ble TV2 startet som et allmennkringkastende, men reklamefinansiert alternativt tilbud til NRK. Det har også vært en stor vekst i internettbruk, og mobile enheter har blitt en del av hverdagen. De nye medieplattformene har gjort at det er enklere for flere aktører å være til stede. Frekvensnettet har en begrensning på antall aktører, mens internett er nærmest ubegrenset. Det som tidligere

---

<sup>1</sup> En Facebook-gruppe som het "Nei til NRK-lisens" hadde nærmere 250 000 medlemmer før den forsvant (Bjordan 2012)

var papiraviser, tv-kanaler og radiostasjoner, har blitt til medieselskap. Likeså er ikke NRK lenger bare en fjernsyns- og radiokringkaster, men et stort medieselskap. NRK ønsker å ekspandere og utvikle seg på internett, og har et rikholdig tilbud av blant annet videoer på nett, nyheter på mange medieplattformer, egne nettsider for barn (nrksuper.no), turplanlegger (UT.no) og en av Europas største frie værtjenester (yr.no).

NRK har ikke lenger kringkastingsmonopol, men opererer i et marked hvor mange aktører leter etter annonsører og nye måter å tjene penger på. Det er derfor mange kommersielle aktører som er interessert i NRKs utvikling og i særlig grad på et relativt nytt marked som internett og mobile plattformer. De kommersielle aktørene opplever at lisensavgiften som finansierer NRKs tjenester, har en negativ innvirkning på konkurransen i markedet.

## 1.1 Problemstilling

Denne oppgaven vil undersøke NRK i en tid der allmennkringkastingsoppdraget inkluderer nye medieplattformer, i tillegg til fjernsyn og radio. I februar 2013 lanserte NRK beta-utgaven av en trafikk- og ruteplanlegger (Dit.no), som er en tjeneste som skal gi brukerne mulighet til å planlegge bil- og kollektivreiser i Norge. Medietilsynet bestemte at NRKs trafikk- og ruteportal, Dit.no, skulle gjennom forhåndsgodkjenningsprosedyren for nye NRK-tjenester, som ble innlemmet i Kringkastingsloven fra 1.mai 2010. I den prosedyren ble det åpnet opp for en offentlig høring hvor mange av de kommersielle aktørene ga sine uttalelser. Dit.no har vært gjenstand for kritikk og ros, og vil være utgangspunkt for denne masteroppgaven.

Problemstillingen for oppgaven er:

*Hva kjennetegner debatten om NRKs netjtjeneste Dit.no? Hvem er hovedaktørene i debatten, og hva er deres hovedargumenter?*

Dette spørsmålet vil besvares gjennom en systematisk dokumentanalyse og et supplerende informantintervju. Ettersom NRK og mange av de kommersielle aktørene ga sine uttalelser i høringsrunden av forhåndsgodkjenningsprosedyren, vil det derfor kunne studeres både hvilke argumenter NRK og de kommersielle aktørene har for å lansere trafikkportalen.

Argumentasjonen fra bransjeaktører vil kunne være et godt utgangspunkt for å drøfte hvordan de opplever konkurransesituasjonen og reguleringen av NRK. På samme måte er det interessant å drøfte hvordan NRK opplever reguleringen av deres tjenester på nye medieplattformer. I forhåndsgodkjenningsprosedyren gir også de norske myndighetene sine

vurderinger av trafikkportalen, og det gir meg mulighet til å drøfte argumenter for NRKs nye tjenester.

## 1.2 Norges største kulturinstitusjon

NRK har vært en sentral og viktig kulturinstitusjon helt siden NRK ble etablert som radioselskap i 1933. I 2013 har altså NRK vært en allmennkringkaster i 80 år. Den har hatt innflytelse på allmennheten som samlingspunktet i stuen med både radio- og tv-sendinger. Hvis man regner med at hver lisens dekket tre lyttere, hadde nesten alle Norges innbyggere direkte tilgang til NRKs radio i 1960 (Bastiansen og Dahl 2008: 303). NRKs radiokanal var alene og enerådende over umiddelbare nyheter, kun utfordret av noen få utenlandske radiokanaler og sin egen TV-kanal.

Da Kong Olav V åpnet NRKs tv-sendinger i 1960 uttrykte han at det nye mediet skulle: "[...] gjøre livet bedre og lykkeligere for alle i vårt kjære fedreland [...]".<sup>2</sup> I den samme offisielle åpningssendingen kunne daværende statsminister, Einar Gerhardsen, fortelle om det nye mediet: "Nå kommer fjernsynet som en videreføring og en utvidelse av radioen".<sup>3</sup> NRK hadde kringkastingsmonopol og dekket all umiddelbar informasjon og underholdning til det norske folk. Fram til den dag i dag har NRK hatt en unik status i Norge, selv om medieinstitusjonen har fått konkurranse fra andre medieaktører på gamle og nye medier. De nye mediene fikk aldri en offisiell åpning som tv-en og radioen, og NRK har heller ikke vært sentral i oppbyggingen av internettet i Norge. Men allmennkringkasteren har utvidet sitt tilbud med internett og har en stor brukergruppe, og er det nest største norske innholdsnettstedet på internett (NRKs årsrapport 2012).

I sine studier av legitimering av allmennkringkasting, har Håkon Larsen (2011) beskrevet hvor viktig NRK har vært i norsk historie de siste 80 årene. Han skriver i begynnelsen av sin doktoravhandling, at allmennkringkastingsinstitusjoner i Skandinavia har vært en plass hvor:

[...] sentrale verdier i samfunnet blitt skapt, forvaltet og formidlet.

Allmennkringkasterne har underholdt, opplyst og dannet befolkningen, og de har vært sentrale med hensyn til å skape og bevare en nasjonal kultur; borgerne har fått et sett med felles referanserammer, og nasjonen har kunnet samle seg om felles opplevelser formidlet i radio og tv (Larsen 2011: 7).

---

<sup>2</sup> En del av Kong Olav Vs åpningstale av fjernsynet <http://www.nrk.no/skole/klippdetalj?topic=nrk:klipp/361665> [lesedato 16.08.2012]

<sup>3</sup> Gerhardsen om åpningen av NRK <http://www.nrk.no/skole/klippdetalj?topic=nrk:klipp/346193> [lesedato 16.08.2012]

NRK har vært sentrum for sterke meninger, selvsagt på grunn av dens posisjon som kringkaster for allmennheten, men også fordi den er betalt av hver husstand med lisenspliktig mottaker. NRK har fremdeles en viktig posisjon i samfunnet og finansieres fortsatt av lisensavgiften. Medielandskapet har det siste tiåret blitt revolusjonert gjennom bruk av smarttelefoner, nettbrett og datamaskiner. Det som tidligere var et stasjonært fenomen, internettet, har vokst til å bli kontinuerlig tilgjengelig i ulike medier ved hjelp av telekommunikasjon og høyhastighetsinternett. TV og radio er ikke lenger enerådende på umiddelbar kommunikasjon, men internettet har fått en unik posisjon, og har de siste årene fortsatt sin ekspansjon. Mange stiller spørsmålet om det virkelig er behov for en lisensfinansiert medieinstitusjon i dagens Norge. Det har både blitt billigere og enklere å drive produserende medieselskap siden den gang NRK åpnet radioen.

De senere årene har det også blitt mer press på statsstøttet allmennkringkasting fra EU gjennom Norges EFTA-medlemskap og EØS-avtalen.<sup>4</sup> Det innebærer at Norge må innlemme mange av EUs direktiv. Statsstøttede aktører som NRK, skal i prinsippet ikke ødelegge for konkurransen i markedet, men mange mener at allmennkringkasting står i veien for konkurransen. NRK er for eksempel ikke utsatt for økonomisk skiftende konjunkturer, og trenger ikke i en lignende grad som kommersielle aktører å bekymre seg for de økonomiske framtidsutsiktene. NRK må derimot forholde seg til politikken som føres fra regjeringen og Stortinget, og det kan lede til endringer for NRKs finansieringsmetode og størrelsen på finansieringen. Fremskrittspartiets kulturpolitiske talsmann, Øyvind Korsberg, uttalte for eksempel: "Blir det borgerlig regjering, tror jeg det blir en ganske radikal omlegging av finansieringen av NRK. Vi kan ikke ha en gammeldags og konkurransevridende måte å finansiere NRK på. Det betyr en klar gjennomgang av hva NRK skal drive med i fremtiden" (Jerijervi 2012a).

### **1.3 Oppgavens struktur**

I denne oppgaven vil jeg introdusere teoretiske perspektiver som legger grunnlaget for analysen sammen med metoden. I teoridelen introduseres allmennkringkastingens betydninger og NRKs allmennkringkastingsoppdrag på alle plattformer. Videre vil utfordringer for allmennkringkastingens legitimitet presenteres. Reguleringen har også møtt på utfordringer med teknologiens utvikling og den økende globaliseringen – noe jeg vil utdype nærmere. I det tredje kapitlet vil jeg redegjøre for de metodiske hjelpemidlene som har

---

<sup>4</sup> EFTA står for Det europeiske frihandelsforbund. EØS-avtalen gjør at Norge har tilgang til EU's indre marked.

blitt benyttet – dokumentanalyse og intervju. I løpet av metodekapitlet vil jeg også vurdere forskingsarbeidets validitet, reliabilitet og etiske dilemmaer. I kapittel fire og fem vil jeg presentere analysen av debatten rundt NRKs nye nettsjeneste, Dit.no. Funnene fra analysen er oppsummert i kapittel seks. Men aller først vil jeg beskrive den nye trafikk- og ruteportalen, Dit.no, som er utgangspunktet for analysen.

## **1.4 Trafikkportalen**

Allerede tidlig i 2008 satte NRK ned en arbeidsgruppe for å planlegge en trafikk- og ruteportal, og i løpet av 2009 ble det underskrevet en avtale mellom partene - NRK, Statens vegvesen og Ruter (NRKs søknad 2011: 11).<sup>5</sup> Målet var å lansere en åpen beta-utgave i slutten av 2011. Medietilsynet mottok NRKs søknad om å etablere en trafikk- og ruteportal den 12.april 2011 og samme måned bestemte tilsynet at tjenesten skulle avgjøres etter den nye forhåndsgodkjenningsprosedyren. Det betydde at søknaden måtte gjennom en offentlig høring og at Medie- og Konkurransetilsynet ville vurdere henholdsvis om tjenesten faller inn under allmennkringkastingsoppdraget og de mulige konkurransebegrensende virkningene av den nye tjenesten. Medietilsynet oppfordret aktører og interessenter til å komme med uttalelse med en frist på tre uker, hvor 14 aktører sendte inn høringsbrev.<sup>6</sup>

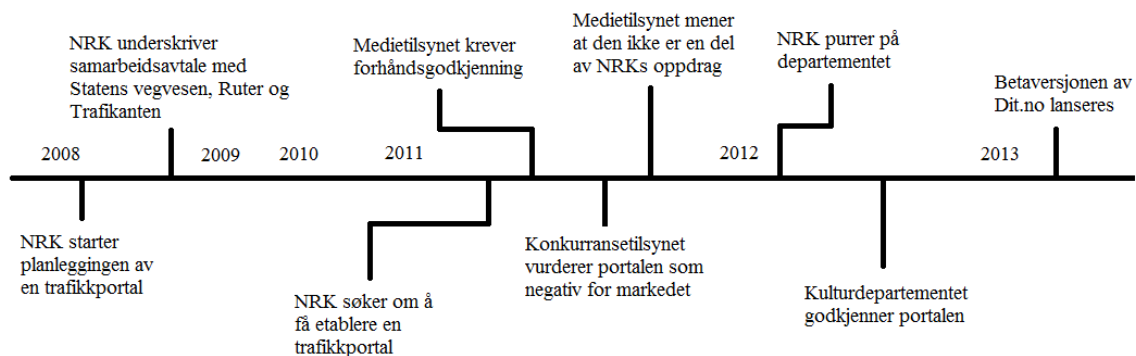
Den 5.juli 2011 kom uttalelsen fra Konkurransetilsynet om at: "[...] trafikkportalen vil ha en betydelig negativ innvirkning på eksisterende kommersielle aktører som tilbyr eller er i ferd med å utvikle nettbaserte trafikkopplysningstjenester, samt nettportaler som konkurrerer med nrk.no" (Konkurransetilsynet 2011: 9). Uken etterpå publiserte Medietilsynet sin rådgivende uttalelse, og anbefalte avslag i Kulturdepartementet, fordi tjenesten ikke kunne begrunnes ut fra allmennkringkastingsoppdraget, som er nedfelt i NRKs vedtekter (Medietilsynet 2011a). Rapportene ble sendt til Kulturdepartementet, som satte saken ut på en offentlig høring før de skulle behandle søknaden og ta en endelig avgjørelse. Departementet fikk inn tolv høringsuttalelser til høringsfristen 24.august 2011.

---

<sup>5</sup> Trafikanten var også med i avtalen, men ble heleid av Ruter i januar 2012 (Ruter 2012).

<sup>6</sup> TV 2, MTG, MBL, Eniro, A-pressen, Berner-gruppen, Ruter AS, Rogaland Kollektiv, Statens vegvesen, Mediamobile, Bjørn Tennøe, Datagrafikk AS, Samferdselsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet.





Figur 1: Trafikkportalens prosess i tidslinje

NRK purret på Kulturdepartementet da prosessen med forhåndsgodkjenningen hadde vart i 14 måneder. I et brev til departementet påpekte NRK viktigheten av en rask behandling i forhåndsgodkjenninger. Likevel ble behandlingstiden dratt ut. Hadia Tajik (Arbeiderpartiet) ble utnevnt som ny Kulturminister 21. september 2012, og en måned etter ble EUs audiovisuelle direktiv foreslått implementert i norsk rett. Bare få uker senere, fredag 9. november, publiserte Kulturdepartementet pressemelding om at den landsdekkende trafikkportalen til NRK ble godkjent. Arbeiderpartiets kulturminister Tajik beskrev portalen som "En veldig god løsning for alle som skal på reise" og et "[...] godt eksempel på at offentlige organer går sammen om fellesløsninger til beste for allmennheten" (Kulturdepartementet 2012b). Nyhetsmediene presenterte flere kritiske røster mot godkjenningen. TV 2s kommunikasjonsdirektør, Rune Indreøy, kommenterte blant annet til Dagbladet: "Dette ligger utenfor det NRK skal og bør drive med" (Skogrand 2012). Og kulturpolitisk talsmann i Høyre, Olemic Thomessen uttalte: "[...] Dette skaper stor usikkerhet i markedet, og det vil ikke være appetitt på å utvikle tjenester, når de kan dukke opp gratis hos NRK" (Skogrand 2012). Reaksjonene var mange og NRK ble gjenstand for mye kritikk fra politisk hold og fra konkurrerende aktører.

Den første prøveversjonen var tilgjengelig for brukerne fra rundt midten av februar 2013. Beta-versjonen er først og fremst tilrettelagt for mobile enheter, men vil bli bedre utformet for pc-er med større skjerm etter hvert. Det er mulig å søke etter omtrent 900 000 stedsnavn. Fra disse stedene kan du enten planlegge en bil- eller kollektivreise. Portalen vil sannsynligvis bli ferdigstilt i løpet 2013 (NRKs årsrapport 2012).

#### 1.4.1 Statlig initiativ til nasjonal portal

Det er et ønske fra staten at bruken av kollektivtransport skal øke. Dette begrunnes særlig med befolkningsveksten i byene og mål om å bevare klimaet ved å oppfordre til mer miljøvennlig transport (St.meld. nr. 26 (2012-2013): 16). Et forbedringspunkt og mål over lengre tid, har vært å utvikle en nasjonal reiseplanlegger. Samferdselsdepartementet skrev at de i 2008 tok initiativ med prosjektet "Nasjonal reiseplanlegger" sammen med fylkeskommunene, transportetatene og transporttilbyderne (Samferdselsdepartementets høringsuttalelse 2011a). Det ble forespeilt et ønske om en nasjonal reiseplanlegger som skulle inkludere alle kollektivmuligheter og dekke hele landet. De påpeker at departementet allerede i 2005 startet arbeidet med etablering av en nasjonal reiseplanlegger (Samferdselsdepartementets høringsuttalelse 2011b).

I proposisjon 1 S (2010-2011) ble arbeidet med nasjonal reiseplanlegger nevnt som et viktig mål for "[...] å gjøre det enklere å reise med kollektivtransport" (Prop. 1 S (2010-2011): 79). Videre står det: "Reiseplanleggeren skal møte behovet for et landsdekkende, konkurransenøytralt informasjonssystem hvor den potensielle kollektivreisende enkelt kan skaffe seg oversikt over tilgjengelige transportalternativer for sitt reisebehov" (Prop. 1 S (2010-2011): 79).

At hvem som helst kan lage en trafikkportal på internett, er en sannhet med modifikasjoner. Man må ha et godt økonomisk grunnlag, tilgang til trafikkdata fra kollektivselskaper og veidata fra Statens Vegvesen. Det er ikke tilstrekkelig med kun økonomiske midler - man må ha tilgang til trafikkdataene. I Rogaland fylke har rutedataene vært tilgjengelig i et åpent format i samarbeid mellom kollektivselskapet Kolumbus, NSB og Google. Det har gitt publikum tilgang til å planlegge reiser både gjennom kollektivtransport og ved egen bilkjøring.<sup>7</sup>

Ingen har til nå hatt et vellykket forsøk i utvikling av en nasjonal trafikkportal, men Gule Sider (Eniro) lanserte en kollektivplanlegger i april 2013 (Gule Sider bloggen 2013). En av årsakene til at det ikke har kommet kommersielle kollektivplanleggere før nå, er fordi datagrunnlaget ikke har vært fritt tilgjengelig. I 2010 ville EU iverksette et nytt direktiv, ITS (intelligente transportsystemer). Dette direktivet skal pålegge standarder for rutedata, slik at alle rutedataene kan gjøres åpne og tilgjengelige for bruk. Dette er et prioritert tiltak fra

---

<sup>7</sup> I Rogaland har kollektivselskapet Kolumbus siden 2011 gjort sine rutedata tilgjengelig sammen med Google Maps (Kolumbus 2011). I 2013 delte Ruter sitt datamateriale med Google, slik at reiseplanlegging skal fungere på store deler av Østlandet også.

Samferdselsdepartementet og en forutsetning for NRKs søknad om å drifte en trafikkportal sammen med Ruter og Statens vegvesen (Prop. 1 S (2010-2011), 116). I februar 2013 ble rutedata offentliggjort av Norsk Reiseinformasjon A/S, og de er nå tilgjengelige for alle (NRI 2013).<sup>8</sup>

I søknaden om forhåndsgodkjenning av trafikkportalen, beskrives portalen på følgende måte: "Målet er å samle all norsk rute- og trafikkinformasjon på ett sted, med trafikkinformasjon og reiseplanlegger for buss, båt, t-bane, trikk, tog, fly og biltrafikk. Tjenesten skal også inneholde dynamisk informasjon som avviksmeldinger, informasjon om køer og trafikkflyt" (NRKs søknad 2011: 3). Samferdselsdepartementet understrekte viktigheten av at staten tar initiativ: "Både på bakgrunn av utviklingen i Norge og erfaringer fra andre land, kan det virke sannsynlig at den eneste måten en nasjonal reiseplanlegger for Norge kan bli en realitet på, er ved at staten tar initiativet til etableringen" (Samferdselsdepartementets høringsuttalelse 2012).

#### 1.4.2 NRKs søknad

NRK sendte inn sin søknad om å få etablere en trafikkportal på nye medieplattformer 12.april 2011 til forhåndsgodkjenning hos Medietilsynet. Den 32 sider lange søknaden besvarer Medietilsynets punkter for hvordan søknaden skal utformes med følgende rekkefølge: Sammendrag, beskrivelse av den nye tjenesten, allmennkringkastingsoppdraget, innvirkning på markedet, kommersialitet og finansiering. I begynnelsen gir de altså et sammendrag av tjenesten som er et samarbeid mellom NRK, Statens vegvesen, Ruter og den nå Ruter-eide Trafikanten. I sammendraget tar NRK opp seks punkter: De argumenterer for at trafikk- og ruteportalen er en del av oppdraget, har stor samfunnsmessig gevinst, er unik som nasjonal trafikkinformasjonstjeneste og at datamaterialet vil bli delt. De beskriver også samarbeidet med Statens vegvesen, Ruter og Trafikanten, og hvordan de tror portalen vil påvirke markedet.

Det første NRK legger vekt på i sammendraget er deres lange tradisjon for trafikkinformasjon. Det legges også til grunn at kollektiv transport er grønnere, sikrere og mer effektivt – noe det også argumenteres for fra statlig hold. NRK skriver at det er en del av deres oppdrag å sørge for at publikum får informasjon. Videre beskriver NRK det nåværende trafikktilbudet på digitale plattformer som fragmentert og ufullstendig. En trafikkportal vil

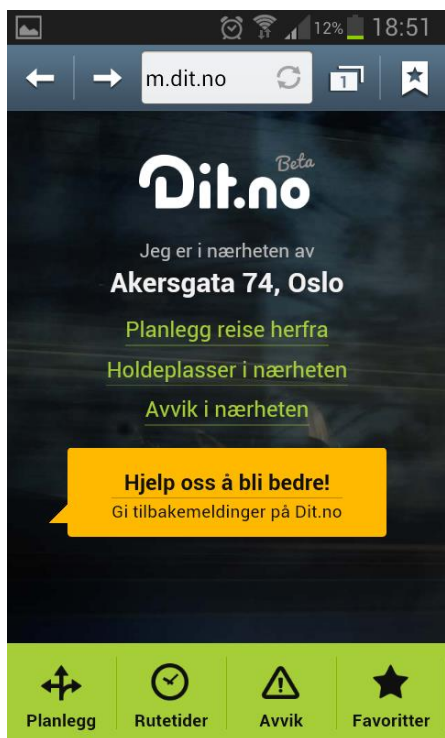
---

<sup>8</sup> Rutedata for Norge: <http://labs.rutebok.no/2013/2/8/aapne-data-fra-nasjonal-rutedatabase.aspx> [lesedato 24.04.13]

kunne bedre køsituasjonen og øke antallet kollektivtransportbrukere. Portalen vil være offentlig drevet og ikke-kommersiell.

Brukergruppen er alle reisende i Norge, både de som bor her og de som kommer på besøk til Norge. Det skal være lett å finne informasjon for brukeren – enten det er lokalbuss i Sandnes, eller tog- og bilreise fra Oslo til Bergen. NRK vil samarbeide med andre aktører, og det er grunnen til at de søker om forhåndsgodkjenning – de mener altså ikke at tjenesten vil utgjøre en vesentlig endring av det eksisterende allmennkringkastingstilbudet.

I siste del av sammendraget legges det vekt på andre aktører og interessenter. NRK konkluderer med at det ikke finnes noen tilsvarende tjenester og ved at NRK frigjør datamaterialet kan aktører videreformidle gratis datamateriale. NRK håper dette vil føre til en kvalitetsheving i markedet – noe som vil gi en samfunnsmessig gevinst (NRKs søknad 2011)



Figur 2: Dit.no, på mobil. Skjermdump fra 20.02.13

#### 1.4.3 Utforming og finansiering av portalen

Arbeiderpartiets statsråd og kulturminister, Hadia Tajik, omtalte portalen som trafikkens svar på yr.no (Eriksen og Vold 2012). Ifølge NRK vil tjenesten ha et redaksjonelt innhold med nyhetsartikler relatert til trafikk og kollektivtransport. NRKs nåværende trafikkredaksjon og distriktskontorer kommer til å publisere nyhetsstoff til portalen. NRK skriver at Dit.no vil gi

brukerne nyhetsartikler, inkludert avviksinfo for både planlagte og uforutsette hendelser. Den vil også fungere som en nasjonal rutebok, som er digital søkbar for hvert enkelt stoppested. Kart hentes fra Statens kartverk, og værdata fra yr.no vil gi brukerne nyttig tilleggsinformasjon ved planlegging av reiser. Portalen vil være tilgjengelig på egen nettside, i tillegg til mobile enheter.<sup>9</sup>

NRK vil finansiere utformingen av trafikkportalen. De to andre aktørene, Ruter og Statens vegvesen, er ansvarlig for datagrunnlaget for deres ansvarsområde (NRKs søknad 2011). NRK skriver at det brukes ressurser på portalen gjennom arbeidskraft fra NRKs avdeling "nye medier", som har ansvar for utvikling av portalen. De skriver også at det er satt av 3,9 millioner i investeringskostnader til eksempelvis konsulenter og programvare. Det er årlig budsjettert for ca. 2 millioner i utgifter, i tillegg til fire årverk fra avdeling for nye medier. 1,6 millioner var allerede brukt da NRK søkte om forhåndsgodkjenning og det ble videre satt opp et samlet budsjett på 3,6 millioner for videre utvikling av portalen. Trafikkportalen blir et litt dyrere prosjekt enn yr.no, og vil etter NRKs beregning også bli mindre besøkt.

**Tabell 1 (NRKs søknad 2011: 31,31):**

| <b>NRKs budsjett og påløpte kostnader for trafikkportalen</b> |           |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| Påløpte kostnader 01.01.10 – 01.03.11                         | 1 555 961 |
| Forventede kostnader i utviklingsfasen                        | 3 653 000 |

NRK skriver i søknaden: "[...] tjenesten vil likevel være rimelig målt i kontaktpreis per bruker sammenlignet med de fleste tv- og radioprogrammer" (NRKs søknad 2011: 31). Tabellen viser både påløpte og forventede kostnader. Totalpris for etablering av Trafikkportalen kan da anslås å være på 5,2 millioner kroner, i tillegg til den daglige driften etter etableringen. Etter denne introduksjonen, vil jeg nå gå videre inn på det teoretiske rammeverket for oppgaven.

---

<sup>9</sup> Mobilversjonen har foreløpig nettadressen <http://m.dit.no>, men det er ventet at NRK vil utvikle en egen mobilapplikasjon.

## 2. Teoretiske perspektiver og tidligere forskning

Studier av allmennkringkasting føyer seg inn i en rekke av mediepolitiske analyser. I denne delen av oppgaven vil jeg introdusere teoretiske perspektiver og tidligere forskning på feltet. Allmennkringkasting er et begrep som ikke har en fast betydning og er et begrep i endring. Jeg vil redegjøre for tre vanlige forståelser av begrepet. NRK er allmennkringkaster i en utfordrende tid med digitalisering og nye medieplattformer, og jeg vil derfor beskrive hvilke oppgaver det innebærer for NRK som allmennkringkaster.

Først vil jeg beskrive mediepolitikk og dens reguleringen, og sette dette inn i en norsk kontekst. Reguleringen av medier blir påvirket av de mediepolitiske målene fra sittende regjering, men også av overnasjonale regler fra EU. Utfordringene ved regulering skyldes ikke bare implementeringer av EUs regler, men også av medienes digitalisering og konvergens. NRK skal være tilgjengelig på alle plattformer, noe jeg vil beskrive mot slutten av dette kapitlet. Til slutt vil jeg plassere mitt forskningsarbeid i feltet.

### 2.1 Mediepolitikk

I 1770 ble den 200 år lange sensuren opphevet i Danmark-Norge, men fra 1799 var det kun en begrenset opphevelse. Da behøvde man trykkeprivilegier fra Kancelliet for å trykke skrifter (Store Norske Leksikon 2012). Det var først i 1814 at Norge fikk grunnloven med lovfestet trykkefrihet. "Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte" (Grunnlovens § 100). Innholdsmessig har rressen siden den gang vært statlig uregulert. Likevel har pressen en selvregulering og kan klage hverandre inn til Pressens faglige utvalg. I 1933 startet NRK med sine radiosendinger og fram til 1940 hadde kanalen reklame (Bastiansen og Dahl 2008: 249). Dette ble kritisert fra flere hold, særlig fra pressen, og det ble etter hvert besluttet at statskanalen måtte stanse reklamesalget. I språkstriden mellom riksmål og landsmål på 1930-tallet ble NRK pålagt å bruke fellesnormer for ord.

Mediepolitikk og medieregulering er begreper som er nært knyttet til hverandre. Freedman definerer *mediepolitikk* som forsøk på å realisere økonomiske, politiske og sosiokulturelle mål (Freedman 2008: 10). Dette er en vid definisjon av begrepet, og videre i sin bok *The Politics of Media Policy* innsnevrer han definisjonen: "[...] media policy should be defined in a more dynamic way as a process that concerns the interaction between different actors, the institutional structures within which they work and the objectives that they pursue" (Freedman

2008: 13). *Medieregulering* blir, ifølge Freedman, da en metode for å realisere de mediepolitiske målene: "Media regulation focuses on the operation of specific, often legally binding, tools that are deployed on the media to achieve established policy goals" (Freedman 2008: 14). Mediepolitikken er ulik under forskjellige regjeringer, og Helge Østbye (2008: 71) hevder: "Liberaliserende og reguleringsvennlige standpunkter i mediepolitikken er i stor grad koplet sammen med den tradisjonelle høyre-venstre-dimensjonen i politikken".

### 2.1.1 Norsk mediepolitikk

Mediepolitikk kan forstås som et dynamisk begrep der ulike aktører og institusjoner forsøker å påvirke den offentlige reguleringen. Denne oppgaven vil vise at både NRK, kommersielle aktører og EU, kan påvirke den offentlige reguleringen i Norge.

Myndighetene definerer jevnlig hvilke mål de har for mediepolitikken. I stortingsmelding nr. 57 (2000-2001) uttrykker Kulturdepartementet tre mål for mediepolitikken:

- Sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre.
- Sikre kulturelt mangfold og norskspråklig medietilbud.
- Beskytte barn og unge mot skadelig medieinnhold (St.meld. nr. 57 (2000-2001))

I stortingsmeldingen *Kringkasting i en digital fremtid* påpekes igjen ønsket om å sikre mangfold, ytringsfrihet, samt "[...] beholde NRK som lisensfinansiert, reklamefri allmennkringkaster og videreføre NRKs rolle som formidler av kultur, språk og nasjonal identitet" (St.meld. nr. 30 (2006-2007): 8). For å oppnå målene Kulturdepartementet har for mediepolitikken, er det fire kategorier det måles ut ifra: Mangfold av innhold, mediemangfold, konkurranse og kvalitet. Det vil si at man med mediepolitikken ønsker å nå visse mål, og en av metodene for å gjøre dette er ved å regulere mediene. Trine Syvertsen (2004) lister opp flere mediepolitiske mål som kan være verdt å nevne: Mangfold og pluralisme, demokrati og offentlighet, kultur, identitet og språk, beskyttelse av minoriteter og sårbare grupper, beskyttelse av forbrukerne og arbeid mot kommersialisering, et likeverdig tilbud til alle og nasjonal medieindustri og produksjonshensyn. Vi kan si at det er i offentlighetens interesse at det føres en regulerende mediepolitikk. Denis McQuail mener at blant annet pressesubsidier og eierskapsregulering ofte legitimeres som et felles gode, noe som er i offentlighetens interesse (Freedman 2008: 65).

Mediepolitikken som forskningsfelt slo igjennom på 1980-tallet. Det kan ses i sammenheng med at NRKs kringkastingsmonopol ble opphevet. Det kom flere radiokanaler, og på slutten

av 80-tallet ble tv-kanalen utfordret av både TV 3 og TV Norge. I studier av mediepolitikk har hovedsakelig film, kringkasting, presse og telekommunikasjon vært viktige temaer, men ifølge Syvertsen (2004: 24) ble det mot århundreskiftet fokusert mer mot konvergens og regulering av nye medier.

Det er nettopp den teknologiske utviklingen og den tradisjonelle reguleringen av TV i Norge som har gjort det problematisk for NRK å legitimere seg på nett. Syvertsen nevner fire utviklingstrekk som påvirker og endrer mediernes posisjon og rolle:

Grunnlaget for endringer i mediernes posisjon og rolle ligger i liten grad innenfor mediesystemet i seg selv, men har sin bakgrunn i allmenne utviklingstrekk: teknologisk utvikling, markedsendringer, endringer i politikk, kultur og mentalitet (Syvertsen 2004: 29).

## **2.2 Regulering av medier**

I Norge har mediene blitt regulert lenge, men det var først på 90-tallet at reguleringen ble et eget felt. På 2000-tallet har reguleringen blitt preget av sentralisering, desentralisering og internasjonalisering (Syvertsen 2004: 130).

Det har naturlig nok også oppstått kritikk mot regulering. Kan de mediepolitiske målene bli nådd uten regulering? Bruce Owen argumenterer for at regulering er et overflødig politisk reguleringsmiddel: "Sadly, not only has broadcast regulation been wrong-headed and harmful, it has been largely unnecessary" (Owen 2006: 72). Sett i en amerikansk kontekst, ville det etter hans mening gitt et mer mangfoldig tilbud av radio- og tv-kanaler, hadde det ikke vært for reguleringen. Hvorfor mediene likevel reguleres, er det ifølge Owen et enkelt svar på: "The answer is that having begun to regulate, the government created a set of economic interest that stand to lose from deregulation" (Owen 2006: 73).

Regulering av internett har blitt møtt på en helt annen måte enn TV-mediet. På slutten av 1960-tallet ble ARPANET etablert. Det var unikt i sitt slag og kunne utveksle datastrømmer mellom Universiteter i USA. Prinsippet om åpen arkitektur ble tatt med videre da TCP-protokollen for internett var klar i 1973. Siden har internett blitt videreført som et forholdsvis åpent medium, og står dermed i kontrast til det regulerte tv-mediet. Men det er ikke bare åpenhetsidealet som har gitt utfordringer til regulering av internett. Den økende graden av globalisering er en annen tendens. Nettsteder og nettsjenester baserer seg ikke innenfor landegrenser, men brer seg derimot utover landegrenser, nasjonale lover og reguleringer.



"New networked media, by the same token, have emerged and in the main continue to operate outside this domain, while increasingly competing with it" (Hassan og Thomas 2006: 64).

Dermed blir internettmarkedet noe man ønsker å regulere for fortsatt å oppnå de mediepolitiske målene man har satt seg. Til tross for at internett har vært en åpen plattform, vil det også være et krav fra mange borgere om at det skal reguleres i tråd med eldre mediers regulering (Hassan og Thomas 2006: 63). På en annen side, mener noen at de mindre regulerte medieplattformene, betyr at de tradisjonelle mediene vil dereguleres:

Does the efflorescence of new media mean the end of old media regulations, rendering irrelevant special rules such as those regarding takeovers and acquisitions? Are the media integrating, globalising and concentrating, as the economic and technological forces of convergence drive further restructuring and policy liberalisation? (Hassan og Thomas 2006: 64).

NRKs tilbud på nett er regulert, men det er vanskelig å si noe om hvordan reguleringen vil være i fremtiden. Slik situasjonen er i dag, vil nok allmennkringkasterne fremdeles være regulert, både etter press fra EU og aktører som har kommersielle interesser i markedet. I de neste avsnittene vil jeg presentere allmennkringkastingsbegrepet.

### **2.3 Allmennkringkasting**

*Kringkasting* er et gammelt begrep som betyr å så noe "[...] for hånd i videst mulig (halv)sirkler" (Gripsrud 2006: 273). I noen bibeloversettelser av lignelsen fortalt av Jesus om såmannen, møter vi begrepet kringkasting fra det engelske ordet broadcasting. Såmannens såkorn falt noen ganger i veien, i tornekrattet og på steingrunn; "Men det som ble sådd i den gode jorden, det er den som hører ordet og forstår det" (Matteus 13,23). Dette overført til allmennkringkastingen, hvor hovedformålet var å sende ut signaler som mange skulle motta, og helst bli hørt og forstått. Såkornet skulle gi en god innhøsting. I dagens mediebilde, spres kringkastingen fra flere sentre, ikke bare fra NRK: "Der NRK tidligere hadde monopol på kringkastet radio og fjernsyn, finnes det i dag en mengde svært ulike små og store sentre – noen i Norge og mange i andre land" (Moe 2003: 47).

Da BBC ble grunnlagt i 1922, var Norge fortsatt i en fase der amatører og radioklubber drev med radioeksperimentering. I 1924 ble det første senderselskapet etablert i Oslo med navnet Kringkastingsselskapet A/S og de startet sine prøvesendinger samme året (Bastiansen og Dahl 2008: 246). Det var først i 1933 at NRK ble grunnlagt, etter at de private selskapene ikke hadde lyktes i å gjøre radioen til et nasjonalt og riksdekkende medium (Bastiansen og Dahl

2008: 247). Radioen ble statlig eid, og tendensen i andre vesteuropeiske land var at radioen ble statlig eid. Det hadde vært et mål fra radioens begynnelse om at det var en offentlig oppgave, men dårlige økonomiske tider gjorde at private aktører fikk oppgaven i 1924, men med streng regulering (Bastiansen og Dahl 2008: 246). Det var tidlig et mål om at kringkasting skulle være statlig styrt, og det var en klar forståelse av at radioen var et kraftfullt og innflytelsesrikt medium. Radioen fikk etter hvert konkurranse fra fjernsynet.

Planen med å starte opp tv-sendinger ble lansert i 1950, og i tidsrommet 1954 til 1956 ble det gjennomført en rekke prøvesendinger. Diskusjonen rundt programtilbudet på det kommende fjernsynsmediet blusset opp på slutten av 1940-tallet. En årsak var fjernsynets antatt sterke påvirkningskraft, og ifølge Moe ble innføringen av fjernsynet preget av to viktige holdninger "samfunnsmessig kontroll og styring av et antatt virkningsfullt medium" og "geografisk likhet i tilbudet" (Moe 2003: 35). Til tross for diskusjonene ble det ingen formelle krav til programtilbudet. Moe (2003: 35) skriver at det først var i 1992 at det ble lovfestet at NRK skulle ha "[...] til formål å drive allmennkringkasting og virksomhet som har sammenheng med dette" (Kringkastingsloven § 6-1). Men NRK har alltid vært preget av å være en forlengelse av demokratiet.

Da BBC ble grunnlagt i 1922 var institusjonens grunntanke "[...] to inform, educate and entertain" (BBC 2013). Mannen bak dette utsagnet om BBCs samfunnsoppdrag, generaldirektøren John Reith, mente at kringkasterens oppgave var å sende kvalitetsprogrammer for "[...] å heve kompetansen og kunnskapsnivået i samfunnet" (Enli m.fl. 2010: 29). Grunnverdiene som Reith lanserte for BBC, og som ble hentet til NRK, er fortsatt en del av NRKs verdier. I mediehusets egen årsrapport, stod det på framsiden: "Høy kvalitet. Norsk virkelighet. NRK er folkets mediehus. Det forplikter. Hvert år jobber NRK for å gi publikum opplevelser, kunnskap og refleksjon" (NRKs årsrapport 2009).

*Allmennkringkasting* (public service broadcasting) er et sentralt mediepolitisk begrep som viser til "et omdreiningspunkt i debatten om hvilke funksjoner tv bør ivareta" (Enli m.fl. 2010: 30). Allmennkringkasting er et begrep som skal beskrive de funksjonene og oppgavene NRK skal ha som en lisensfinansiert medieinstitusjon. Medietilsynet har som oppgave å iverksette lover og vedtak fra Stortinget, regjeringen og Kulturdepartementet, og fører blant annet tilsyn med kringkasting. På sine nettsider definerer de allmennkringkasting på følgende måte: "Allmennkringkastingskanalene har fått tildelt privilegiet å sende riksdekkende kringkasting i bytte mot å utføre en viktig samfunnsoppgave, nemlig å sikre befolkningen et

mangfoldig tv- og radiotilbud" (Medietilsynet 17.06.08). Denne samfunnsoppgaven er et offentlig gode og skal behandles på lik linje med andre offentlige infrastrukturer som vann, kloakk og veinett (Enli m.fl. 2010: 30).

### 2.3.1 Tre betydninger av allmennkringkasting

Syvertsen (1999) har gjort en semantisk analyse av allmennkringkastingsbegrepet og kom fram til at det er tre hovedbetydninger av begrepet. De tre betydningene av begrepet skiller seg fra hverandre i synet på det samfunnsmessige ved kringkastingen.

Den første betydningen er at allmennkringkasting skal være et *offentlig eller kollektiv gode*. Alle skal ha tilgang i Norge, noe som var en forutsetning for NRK da selskapet ble etablert. Syvertsen skriver at det er en teknisk-økonomisk betydning, og viser til at allmennkringkasting kan være en del av den infrastrukturen staten har bygget, som postvesen, veier, jernbane og lignende (Syvertsen 1999: 3). Et vesentlig suksesskriterium for allmennkringkasting, er at det skal "[...] ha høy teknisk kvalitet, effektiv drift og et distribusjonsnettverk som når fram til samtlige borgere" (Syvertsen 1999: 3). Det er således en tradisjonell forståelse av begrepet, og det var en forståelse som hadde et godt rotfeste i begynnelsen av den europeiske kringkastingen (Syvertsen 1999: 3).

Den andre betydningen går på at allmennkringkastingens innhold skal være i *offentlighetens tjeneste*. Det vil si at allmennkringkastingen skal opplyse og være et sted for offentlig debatt og meningsyttringer (Syvertsen 1999: 3). Allmennkringkasteren skal ha et "ansvar for å sikre at alle får den informasjon og de kunnskaper som er nødvendige for å kunne fungere som samfunnsborgere" (Syvertsen 1999: 3). Videre påpeker Syvertsen at dette var en betydning som særlig stod sterkt under monopoltiden, i tillegg som argumentasjon i kampen for å unngå konkurranse og bevare monopolprivilegier.

Den tredje betydning av begrepet tar for seg *allmennkringkastingens publikum*. Det er et fokus på den individuelle mottaker og hva mottakeren ønsker. Ordet har ingen fast betydning, og ulike personer og aktører vil tillegge begrepet ulik verdi. Syvertsen (1999) skriver at allmennkringkasting i dette tilfellet kan forstås som kringkasting i publikums tjeneste. Dette er en betydning som har fått større oppslutning fra 1990-tallet og stemmer godt med samfunnets individualisering. I Norsk offentlig utredning nr. 19 (2003: 13) beskrives individualiseringen:

Ordet individualisering beskriver en sentral tendens i samtiden [...] Enkeltpersoner kan i større grad regissere seg selv og velge livsløp og karriere. En slik begrepsbruk legger opp til at kringkastingen primært skal tjene forbrukernes interesser som individuelle kunder, og ikke som deltakere i et kollektiv av samfunnsborgere.

Publikumet har blitt til brukere, og mediene har blitt mer personaliserte. I denne betydningen legitimeres allmennkringkasting etter hvor godt innholdet samsvarer med mottakerens ønsker.

### 2.3.2 Allmennkringkasterens karakteristikk

Den tradisjonelle allmennkringkasteren hadde gjerne monopol og var som hovedregel lisensfinansiert. Til tross for nær tilknytning til staten, hadde mange av allmennkringkasterne i Europa en sterk redaksjonell autonomi (Syvertsen 2001: 6). Det var forventet at statskanalene skulle utføre en rekke oppgaver, som å gjøre signalene tilgjengelig for alle og ha en mangfoldig og demokratisk programpolitikk med folkeopplysning (Syvertsen 2001: 6). Samfunnsforhold og politikk skulle bli nøytralt formidlet. Likeledes skulle nasjonal kultur og identitet bli gitt plass i kringkastingsmediene.

Allmennkringkasting ble først brukt på 80-tallet i lovproposisjoner fra Stortinget om kabelfjernsyn i Ot.prp. nr. 53 (1987-1988), der det ble uttrykt at kringkasting er under samfunnsmessig styring, og med krav om varierte programtilbud og innhold som treffer mange samfunnsgrupper (Larsen 2011: 9). Begrepet ble også benyttet av NRK for å skape en distanse fra deres reklamefrie tilbud til de kommersielle kanalenes tilbud (Syvertsen 2004: 179). Likevel ble TV2 og senere også P4 gitt konsesjoner til å drive allmennkringkasting. De ble da underlagt visse krav fra Kulturdepartementet mot at de fikk noen fordeler – som regel fast plass på sendernet. Radiokanalene P4 og Radio Norge har fått riksdekkende frekvens, mens TV2 har fordelen av å være formidlingspliktig allmennkringkaster (Medietilsynet 21.04.08).<sup>10</sup> NRK er lisensfinansiert, mens de andre allmennkringkasterne blir hovedsakelig finansiert av reklameinntekter. Unntaket er TV2 som er i en unik situasjon som formidlingspliktig allmennkringkaster, og får da godtgjørelse av kanalleverandørene for hver kanalpakkeabonnent. Det kommer selvfølgelig i tillegg til reklameinntektene.

Det er viktige forskjeller i det å være allmennkringkaster, men det er allikevel fem grunnleggende kriterier for allmennkringkasting:

- Sendingene skal kunne mottas av hele befolkningen.

---

<sup>10</sup> "TV 2 har status som formidlingspliktig allmennkringkaster fra 1. januar 2011 og frem til 31. desember 2015" (Medietilsynet 21.04.08).

- Sendingene skal inneholde en variert programmeny med programmer for så vel brede som smale lytter-/seergrupper, herunder barn og unge, den samiske befolkningsgruppe, etniske og andre minoriteter.
- Det skal være daglige nyhetssendinger og solid, løpende orientering om viktige samfunns- og kulturspørsmål, nasjonalt og internasjonalt.
- Allmennkringkastingsprogrammene skal bidra til å styrke norsk språk, identitet og kultur.
- Allmennkringkastingskanalene skal ha redaksjonell selvstendighet (Medietilsynet 21.04.08).

Videre vil det kunne spesifiseres mer på detaljnivå hva som kreves av allmennkringkasteren. Den største forskjellen mellom NRK og de andre allmennkringkasterne, er derimot statskanalens omdiskuterte finansieringsmetode og de mer utfyllende vedtektene. Hver husstand med lisenspliktig mottaker betaler hvert halvår en lisensavgift bestemt i statsbudsjettet: I 2012 var den årlige lisensavgiften på 2580 kr, og i 2011 utgjorde lisensinntektene 4,7 milliarder kroner, det vil si 95 % av NRKs inntekter (NRKs årsregnskap 2011). NRK er underlagt lov om kringkasting, men har i tillegg 17 vedtekter som bestemmes av Kulturdepartementet. NRKs unike situasjon som lisensfinansiert allmennkringkaster, gir en utfordrende, men fruktbar mulighet for analyse. Folket eier mediehuset, og mange har meninger om selskapets framtid. Det blir ikke mindre omdiskutert når NRK flytter grenser og utvider med nye tjenester som konkurrerer med de kommersielle aktørenes tjenester.

Syvertsen (2004: 179) hevder at det er vanskeligere å gi en presis definisjon og avgrensning av allmennkringkastingsbegrepet, fordi det stadig har blitt utvidet ved nye allmennkringkastere. Det har vært store teknologiske framskritt fra første gang begrepet ble benyttet, og ordet "allmennkringkasting" bør fornyes for å kunne omfatte de teknologiske endringene. Hallvard Moe skriver i sin artikkel "Morgendagens NRK: Allmennmedievirksomhet" (2008) at begrepet kringkasting må fornyes og gis en klarere avgrensning:

For å forstå hva vi skal med NRK som offentlig finansiert institusjon i morgendagens mediehverdag kreves grunnleggende nytenkning. Vi må gi slipp på "kringkasting" som overordnet regulatorisk begrep, og tillegge nye medieplattformer en selvstendig rolle i NRKs samfunnsoppdrag (Moe 2008: 360)

NRK allmennkringkastingstilbud består i dag blant annet av radio, tv, nrk.no, nrksuper.no, yr.no, urørt.no og NRK driver i tillegg UT.no. Datterselskapet NRK aktivum står for den kommersielle delen som inkluderer blant annet NRK-butikken. NRK aktivum holdes utenfor allmennkringkastingsoppdrag fordi det er kommersielt, men overskuddet føres tilbake til

NRK. I tillegg har NRKs nett-tv et rikholdig arkiv, og det er mulig å se direktesendt tv. Selskapet har applikasjoner for mobilsystemer med nyheter, radio- og tv-kanaler, og NRK er i tillegg aktiv på sosiale medier som Facebook, Twitter og Youtube. Det er nærmere 35 millioner visninger på NRKs Youtube-kanal.<sup>11</sup>

## 2.4 Legitimering

Hva betyr *legitimering*? Og hvorfor er dette så viktig for NRK? En av betydningene til ordet "legitimere", er å "godtgjøre sin rett til noe" (Bokmålsordboka 2013). For NRK betyr dette at de må godtgjøre eller legitimere sin rett til lisensinntekter. De må også legitimere sin posisjon på frekvensbåndet og som obligatorisk tv-kanal. Under kringkastingsmonopolet måtte de legitimere sin rett til å være den eneste kringkasteren i Norge.

I sin doktorgradsavhandling skriver Larsen (2011: 7) om legitimiteten til allmennkringkastingen: "Siden allmennkringkasterinstitusjonene er finansiert av befolkningen gjennom lisensen og trenger politisk velvilje for å få lov til å ha en slik privilegert situasjon, er de avhengig av å ha legitimitet både hos folket og politikerne". Legitimering av allmennkringkasting møter i dagens mediesituasjon på utfordringer som digitalisering, fragmentering og globalisering (Larsen 2011: 7). NRK har hatt en flytende overgang fra å være radio- og tv-basert til å være en av de større aktørene i det norske internettlandskapet. NRKs ekspansjon har skapt misnøye blant kommersielle aktører på markedet, noe som kan påvirke den politiske oppslutningen av NRK.

Syvertsen hevder at allmennkringkasting er et "[...] typisk legitimeringsuttrykk som vekker uklare, men positive assosiasjoner hos de aller fleste" (Syvertsen 1999). Hun stiller seg følgende spørsmål om allmennkringkasting i forskningsartikkelen "Hva kan begrepet 'public service' brukes til?": "[...]Er det i det hele tatt noe meningsfylt innhold igjen i begrepet eller har det utviklet seg til et rent legitimeringsbegrep som kan bety nesten hva som helst?" (Syvertsen 1999). Allmennkringkastingsbegrepet gir mange interessante opplysninger, men NRKs årsmeldinger er preget av honnørord:

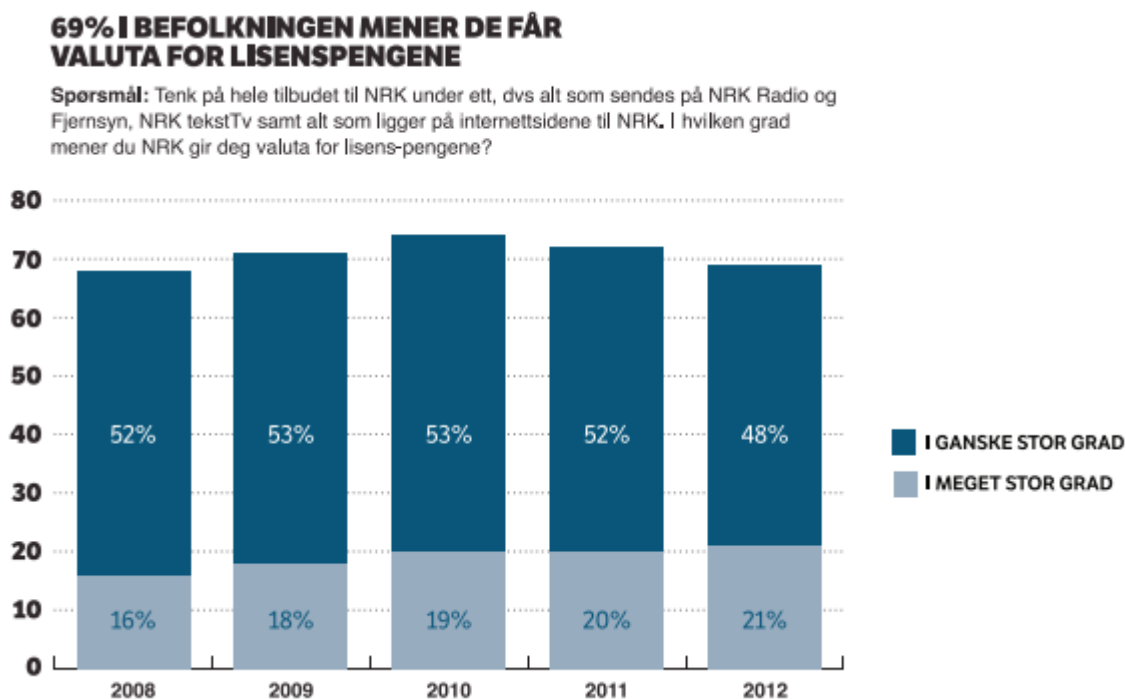
Dette har mange interessante opplysninger, men det bidrar også til å gjøre den eksterne informasjonen mer propagandapreget; mens det tidligere var enkelt å finne fram til faktaopplysninger i NRKs årsmeldinger, må man nå lete seg fram i side på side med allmennkringkastings-honnørord bare for å finne et enkelt lite tall. Ikke minst er NRKs

---

<sup>11</sup> 34 721 174 visninger per 07.04.2013

informasjonsvirksomhet på internett preget av disse legitimeringsbestrebelsene (Syvertsen 1999).

Bruken av honnørord kan vise til NRKs behov for å legitimere seg. I sine årsrapporter har statistikk mye plass – både programprofil, antall publiserte artikler, men også markedsandeler og dekning.



Tabell 2: 69 % mener de får valuta for lisenspengene, ifølge NRKs egen profilundersøkelse (NRKs årsrapport 2012).

#### 2.4.1 Tre legitimeringsdiskurser i den offentlige debatten

I sin analyse av den offentlige debatten om allmennkringkasting i Norge og Sverige, fant Larsen (2008) tre allmennkringkastingsdiskurser. De tre diskursene er konsumentdiskurs, medborgerdiskurs og pluralismediskurs.

I en *konsumentdiskurs* er man interessert i hva mottakerne vil ha og sender programmer etter deres ønsker og krav (Larsen 2008: 324). En medborgerdiskurs beskriver en situasjon hvor brukerne blir sett på som medborgere, og allmennkringkastingen blir en viktig institusjon i det demokratiske og opplysende samfunnet (Larsen 2008: 324). Den tredje er *pluralismediskursen*. I denne diskursen snakker man om at programtilbudet skal nå ut til de grupper som er små i samfunnet og som det vanligvis ikke er lønnsomt å produsere

programmer for. I en pluralismediskurs anses dette for å være en oppgave for allmennkringkasterne (Larsen 2008: 325).

Larsen (2008) fant også en *hybriddiskurs* mellom medborger- og konsumentdiskurs. I en hybriddiskurs ønsker man å være en folkeopplyser, men samtidig som man gir brukeren det brukeren vil ha. Tidligere NRK-sjef, John Bernander uttrykte en gang:

"Allmennkringkastingen har en fremtid hvis vi fortsetter å lage kvalitetsprogrammer med bred appell som folk synes det er verdt å betale lisens for" (Larsen 2008, 327). Denne hybriddiskursen kan komme av ulike samfunnsforhold. Larsen (2008) hevder at den økte vektleggingen om å nå alle, kan stamme fra den økte kommersialiseringen og "[...] som et resultat av konkurranse fra andre kringkastere og det siste tiårets medieutvikling" (Larsen 2008, 329). Dette viser litt av hvilke legitimitetsutfordringer NRK har.

#### 2.4.2 Legitimering av allmennkringkasting på nye plattformer

NRK har i de senere år møtt på legitimeringsutfordringer i etableringen på nye medieplattformer. De nye medieplattformene ble i Medietilsynets gjennomgang fra 2010, ansett for å være internett, mobile plattformer, digitalradio og digital-tv (Medietilsynet 2010: 9). Medietilsynet forsøkte å fange alle NRKs tjenester utenfor de tradisjonelle kringkastingsmediene. *De nye medieplattformene* vil i denne oppgaven derfor forstås som de digitale plattformer som går utover radio- og tv -apparatet, og som NRK er til stede på. Nyhetsredaksjonene kan for eksempel velge å presentere nyhetsstoff på tv, radio, mobil og pc, og disse kan kalles for medieplattformer. Yr.no er for eksempel tilgjengelig i nettleser og som applikasjoner i ulike operativsystemer på mobiltelefoner og nyere tv-er.

For å bevares som lisensfinansiert og beholde sine privilegier, må NRK balansere behovet for legitimitet med respekt for tre ulike felt (Moe 2007: 59). Det første og viktigste feltet er offentligheten (Moe 2007: 59). De som betaler lisens og bruker NRK, krever at tjenestene har særegenhet, er uavhengige og pålitelige. NRK må gi god valuta tilbake for lisensen. NRK har de siste årene vist til høy oppslutning. I siste kvartal i 2012 var 87 % daglig innom NRKs tilbud (Medienorge 2012b).

Det andre feltet er legitimeringen mot de kommersielle aktørene, noe som blir stadig mer aktuelt (Moe 2007: 59). De aktivitetene og tjenestene NRK driver, må av de kommersielle aktørene oppleves som stabile, forutsigbare og regulerte. Basert på uttalelser fra de



kommersielle aktørene i min analyse, virker ikke NRKs tjenester og aktiviteter som stabile og regulerte. De kommersielle aktørene ønsker i stor grad å verne om det frie markedet.

Det tredje feltet er av politisk dimensjon – det vil si om NRKs utvikling fungerer i tråd med de politiske bestemmelsene og reguleringene (Moe 2007: 59). NRK må altså rette seg etter de mediepolitiske bestemmelsene for allmennkringkasting. Medietilsynet har ansvar for å følge opp NRK og se til at selskapet holder seg innenfor rammene.

## **2.5 Digitalisering**

I sin årsrapport fra 2011, skrev Medietilsynet følgende om dagens mediesituasjon:

"Mediebildet er i stadig endring. Samtidig som nye medier byr på økte muligheter for deltakelse i samfunnsdebatten, kan den ujevne fordelingen av mediekompetanse bli en utfordring for demokratiet" (Medietilsynets årsrapport 2011). Det er et mål fra departementet om digital allemannsrett. De ønsker at hele landet skal ha tilgang til bredbånd. De uttrykker at digital allemannsrett betyr at "[...] alle skal ha tilgang til grunnleggende teletjenester av høy kvalitet og til rimelige priser" (Samferdselsdepartementet 2009).

Datamaskiner har gått fra å være stasjonære til å bli mobile, og de fleste har tilgang til internett. Med nettbrett og mobiltelefoner har befolkningen mulighet for konstant nettilgang med 3G og 4G. Mobil oppkobling har blitt allemannseie i Norge i dag. Kringkastingen har også blitt mer mobil. Tidligere var fjernsynet og radioen i større grad medier som samlet folk, men nå er NRKs direktesendinger fritt tilgjengelig på de fleste nye audiovisuelle enheter.

Både tv og radio er tradisjonelt sett kringkastingsmedier, og har vært lineære medier i alle år fram til 2000-tallet. Utviklingen kan vi forstå i lys av både konvergens og digitalisering. De begrepene kan være med på å forklare hvordan det lineære og tradisjonelle har blitt utfordret. At tv hovedsakelig har vært lineært, betyr at tv-kanalen velger det som sendes, og at du må skru på tv-en til riktig klokkeslett hvis du ønsker å se nyhetene på for eksempel TV 2. De senere årene har det blitt mer vanlig med tv-mottakere som kan ta opp programmene du ønsker, slik at du kan se nyhetene fra TV 2 akkurat når du vil. Det er også flere leverandører av tv-kanaler som tilbyr bestillingsbasert innhold. Det vil si at leverandøren, gjennom for eksempel internett, gir seeren mulighet til å velge tv-serier, filmer eller videosnutter fra Youtube. Det bestillingsbaserte markedet har i senere tid fått tøff konkurranse fra utlandet med Netflix og HBO, men også Viasat, Canal Digital, TV 2, TV Norge og NRK tilbyr slikt innhold.

*Digitaliseringen* av bakkenettet i Norge i perioden 2007 til 2009, førte til at mange fikk tilgang til kanaler som ellers ikke hadde vært tilgjengelig.<sup>12</sup> Mens noen bare hadde hatt tilgang til NRK og TV 2, ble det nå mulighet for ett tjuetalls kanaler. Larsen (2011: 11) skriver at digitaliseringen er en utfordring for allmennkringkasternes legitimitet:

Digitalisering er en sentral utfordring for allmennkringkasterinstitusjonene. Ikke bare fører det til at publikum får tilgang til langt flere tv-kanaler, bedre bildekvalitet og at forskjellen mellom mediene blir visket ut (de konvergerer). Men selve kronargumentet for allmennkringkasternes særstilling mister sin slagkraft: Allmennkringkasterne ble i sin tid pålagt kulturpolitiske forpliktelser og krav om å nå ut til alle i landet mot å bli tildelt sendeplass i det analoge bakkenettet. Dette hadde et begrenset frekvensrom og kunne bare romme et visst antall kanaler. Et digitalt bakkenett har mye større kapasitet, og det blir dermed vanskeligere å argumentere for at det skal stilles spesielle krav til noen av de kanalene som sender der.

Samtidig som frekvensrommet ikke lenger er en hindring og begrensning, er digitaliseringen også en utfordring gjennom at markedet er mer fragmentert. Det store kanalvalget og de mange mulighetene over internett, gjør at folket ikke lenger samles foran tv-en i samme grad som før. Allmennkringkasterne er ikke nødvendigvis like viktige som tilbydere av felles referanseramme og at allmennkringkasterens rolle som skaper av fellesskap svekkes (Larsen 2011: 12). Digitaliseringen har gjort at flere medier er mer tilgjengelige og det som før var distingverte medium, som fjernsyn og radio, har nå blitt tilgjengelig gjennom pc, mobil og nettbrett. Det fører oss videre til begrepet konvergens.

### 2.5.1 Konvergens

En ordboksdefinisjon av *konvergens* er:

The process by which originally distinct technologies may become more compatible or integrated as they develop, so that an increasing number of devices (esp. in electronics, computing, and telecommunications) are multifunctional and interoperable (Oxford English Dictionary 2002).

Innenfor medievitenskap beskriver konvergens fenomenet hvor tradisjonelle skiller forsvinner mellom felt som datateknologi, kringkasting, publisering og telekommunikasjon eller mellom enheter som pc, tv, mobiltelefon eller nettbrett (Syvertsen 2004: 30). Anders Fagerjord beskriver konvergens som digitaliseringen av medier (Fagerjord 2008: 145). Når mediene er fullstendig digitalisert, vil det ifølge Fagerjord skje en motsatt effekt – en spredning

---

<sup>12</sup> Allerede før digitaliseringen av bakkenettet, var det mange som hadde parabol- og kabeltilgang. Ca. 60 % av husstandene i Norge får fjernsynssignalene gjennom kabel eller parabol (Gripsrud 2007: 299).

(Fagerjord 2008: 146). *Divergens* er det begrepet som betegner denne motsatte utviklingen. Det vil si at det som opprinnelig var ett enkelt felt blir adskilt til to eller flere.

Konvergens er et populært begrep, og brukes til å beskrive mange lignende fenomener, men hovedsakelig betyr konvergens at skiller brytes ned av teknologiske årsaker. Jenkins (2006: 2, 3) utdyper:

By convergence, I mean the flow of content across multiple media platforms, the cooperation between multiple media industries, and the migratory behaviour of media audiences who will go almost anywhere in search of the kinds of entertainment experiences they want. Convergence is a word that manages to describe technological, industrial, cultural, and social changes depending on who's speaking and what they think they are talking about.

Tidligere var fjernsynet det eneste mediet som kunne vise direktekringkastet video. Nå er det et økende antall som benytter seg av mobiltelefon, nettbrett eller pc til det samme som tidligere kun var forbeholdt fjernsynet i stua. Denne konvergensen fungerer begge veier. Det er ikke bare mobiltelefoner som kan utgjøre samme funksjon som det tradisjonelle og lineære fjernsynet, men nyere fjernsyn kan gjøre noe av det samme som mobiltelefonen. Man kan hente on-demand-innhold fra internett gjennom tv-distributøren, og med installerte applikasjoner kan du føre videosamtaler, lese nyheter, sjekke været eller bruke sosiale medier som Facebook og Twitter. Både utseendemessig og innholdsmessig er det lite som skiller en pc-skjerm og fjernsyn. NRKs direktesendinger og arkiv er tilgjengelig på smart-telefoner, nettbrett, datamaskiner og TV-er.

### 2.5.2 Plattformnøytralitet

TV-mediet har tradisjonelt sett, vært en egen sektor med egne aktører, teknologi og regulering. I de første ti årene av 2000-tallet har grensen mellom tv-mediet og andre medier blitt mindre tydelige (Enli m.fl. 2010: 26). Mediesituasjonen går i en retning hvor det blir større sannsynlighet for en plattformnøytral eller horisontal regulering, "[...] der alle medier i prinsippet reguleres på samme måte" (Syvertsen 2001: 10). Telenor har tidligere foreslått en minimal, men horisontal regulering som unngår en kringkastingsspesifikk regulering (Storsul og Syvertsen 2007: 284). Konvergens er en av årsakene til at tv er vanskelig å regulere. Både medieenheter og tidligere spesialiserte medieselskap har konvergert, og det har gitt utfordringer til reguleringen. Det er mange som peker på at en differensiert regulering ikke lenger er veien å gå. Med en teknologinøytral regulering vil man kunne dekke samme innhold

formidlet over ulike plattformer (Storsul og Syvertsen 2007: 276). Digitaliseringen har gjort at medieprodukter kan utnyttes langt mer effektivt og mange vil utnytte de stordriftsfordeler og synergieffekter det kan gi (Syvertsen 2004: 35). Utfordringene ved en plattformnøytral regulering er mange. En av årsakene er at TV alltid har vært et regulert medium, mens et av internettets viktigste ideal har vært åpenhet.

NRK har fått kritikk for sine engasjement på nye plattformer, tjenester og inntjeningsmetoder. Samtidig må NRK utvikle seg for å tilfredsstille kravene om og nå fram til mange. Mina Gerhardsen, statssekretær i Kulturdepartementet, uttalte til N24: "Et sterkt NRK er avgjørende for å sikre et bredt og mangfoldig norskspråklig tilbud på radio, fjernsyns og nett" (Hansen 2012).

Konvergens og *plattformekspansjon* har gitt krevende utfordringer for reguleringen av de audiovisuelle mediene. Det utfordrer også NRKs identitet og stiller spørsmålene om hva NRK skal og kan være. NRKs legitimitet må være sterk for at selskapet skal kunne fortsette sin virksomhet. Konvergensen kan være en trussel mot NRKs legitimitet, og Barnett (2006: 87) understreker dette:

[...] as the media environment becomes more fragmented and more competitive, and as convergent technologies blur the lines between broadcasting and other media platforms, the arguments against a publicly subsidised presence become more vocal and therefore make a single publicly funded institution more difficult to sustain.

I proposisjon 9 L (2012–2013) om endringer av kringkastingsloven, understrekes vissheten om at medier er vanskelig å klassifisere og at man gjennom AMT-direktivet ønsket å gjøre lovverket til å gjelde innholdet og ikke fjernsynet som medium. Det har ført reguleringen nærmere en plattformnøytralitet:

Ved utvidelsen av direktivet bør det derfor ikke primært fokuseres på hvordan innholdet distribueres eller hvilke tekniske innretninger som benyttes for å få tilgang til innholdet. Seerne vil kunne ha tilgang til både audiovisuelle bestillingstjenester og fjernsyn uavhengig av om man benytter en vanlig TV, digital-TV-boks, PC, mobiltelefon eller andre innretninger (Prop. 9 L (2012–2013): 15).

I de neste avsnittene vil jeg presentere tre tendenser om konvergens og plattformekspansjon.

### 2.5.3 Konvergens og plattformekspansjon

Gunn Enli m.fl. (2010) benytter seg av begrepsparene konvergens og plattformekspansjon når en tv-kanal utvider sitt virke fra fjernsyn til nye plattformer. Tidligere adskilte medium som

radio, skrivemaskin, internett, telefon og kart finnes i de fleste smarttelefoner. "Situasjonen der noen medier (kringkasting og film) har vært innholdsregulert, og andre (aviser, telefon, internett) ikke har vært det, kommer under press når alle former for innhold i prinsippet kan distribueres gjennom alle kanaler" (Syvertsen 2001: 10).

Det er ikke bare de tradisjonelle tv-kanalene som utfordrer på nye plattformer. Også avishus, som VG og Dagbladet har startet sine egne nettkanaler med egne tv-serier, magasiner, live-dekninger og visning av sportsarrangementer. Ifølge Enli m.fl. (2010: 26) kan vi dele opp tendensene med konvergens og plattformekspansjon i tre deler:

1. Tv-selskaper vil nå nye og eksisterende brukere, og utvider med innholdsproduksjon, kjøper seg inn i produksjonsselskaper eller starter med nye tjenester som nett-tv og nettavis.
2. Selskaper som opprinnelig ikke har vært knyttet til tv-mediene, har engasjert seg. Telenor var tidligere kun et teleselskap, men er nå heleiere av distribusjonsselskapet Canal Digital, som har 46,5 % av markedsandelene for TV-distributører per 2011 (Medienorge 2012a). Telenor har også en video-on-demand tjeneste, Canal Digital GO.
3. Tidligere adskilte plattformer og markeder har smeltet sammen og gitt nye programformater, som sms-avstemninger til Melodi Grand Prix og Idol. Det kan også være kombinasjoner mellom tv-sendte programmer og samtidige interaksjonsmuligheter på nett. Et eksempel på det er Broom Live (TV 2), som i sine live-sendinger hadde konkurranser gjennom SMS og MMS og samtidig reklamerte for TV 2s bilportal [www.broom.no](http://www.broom.no). Programleder Jan-Erik Larssen forteller i en av episodene: "Nå har du huska det, nå har du lært det. Du ser på tv-en der (viser tv-ens posisjon med hendene foran seg), pc-en der (viser fanget med hendene) og telefonen der (viser med hånden ut til siden)" (Broom Live 2010).

Digitaliseringen og konvergensutviklingen gir mange nye muligheter, men det fører også til utfordringer for reguleringen. Legitimeringen av allmennkringkastingen endres og NRKs utvidelse til nye medieplattformer er omdiskutert. I analysen er dette utfordringer som kommer til syne i kommersielle aktørers uttalelser, Kulturdepartementets vurderinger og NRKs uttalelser. I de neste avsnittene vil jeg introdusere NRKs digitale allmennkringkastingsoppdrag.

## 2.6 NRKs digitale allmennkringkastingsoppdrag

NRK har vært en statlig medieinstitusjon i 80 år og har fulgt teknologien med radio, fjernsyn, internett, mobiltjenester og digitalisering av radio- og tv-signaler. I denne delen vil jeg kort introdusere NRKs allmennkringkastingsoppdrag som er nedtegnet i deres vedtekter, og NRKs historie og utvikling på internett. Det er viktig å introdusere allmennkringkastingsoppdraget slik de står skrevet i vedtektene. Det fordi mye av debatten om Dit.no går på hvordan man skal definere NRKs oppdrag på nye medieplattformer. Vedtektene begrenser seg ikke til tema eller tjenester, og derfor vil Kulturdepartements vurderinger sette grenser for hva NRK kan utvikle av tjenester på nye medieplattformer.

NRKs vedtekter er todelt. Den første delen består av organisatoriske bestemmelser, mens den andre delen spesifiserer NRKs allmennkringkastingsoppdrag. I 1996 ble NRK organisert som et aksjeselskap med staten som den eneste aksjeeieren. Noen år tidligere, i 1988, hadde NRK blitt en stiftelse etter et ønske om mer selvstendighet. NRK ville ha en "[...] økt handlefrihet og bedre muligheter til å utnytte ressursene" (Syvertsen 1997: 44). NRK fikk kontroll over budsjett og lønnsnivå, og i tillegg til dette, fikk kringkastingssjefen en mer selvstendig stilling (Syvertsen 1997:44). Da NRK bare åtte år senere ble et aksjeselskap viser det hvilket endringstempo som forløp på 1990-tallet (Syvertsen 1997: 109). Stiftelse var ikke lenger hensiktsmessig – "[...] endringer og omstillinger tok for lang tid" (Syvertsen 1997: 109). Som aksjeselskap kunne NRK lettere inngå samarbeid med andre private og kommersielle aktører (Syvertsen 1997: 109).

NRKs vedtekter ble fastsatt da NRK ble aksjeselskap i 1996, men har blitt endret flere ganger siden, og sist i 2012. Det er kulturdepartementet som er generalforsamling og vedtar vedtektene. Paragraf én til og med elleve beskriver NRKs organisatoriske bestemmelser og gir rammene for NRKs virksomhet. Den andre delen, fra paragraf tolv til og med 17, sier noe om hva NRK kan drive med – den definerer altså NRKs allmennkringkastingssoppdrag.<sup>13</sup>

### 2.6.1 NRK på alle medieplattformer

I 1995 ble NRKs første nettside utviklet, og avdelingen NRK interaktiv ble opprettet året etter. Internett var i begynnelsen kun et supplement til den ordinære tv- og radiovirksomheten, men det ble etter hvert gitt mer fokus til internett og utviklet som en selvstendig plattform (Fordal 2009a). I 1995 kom det ut en rapport fra NRK om internett, der de så på den nye

---

<sup>13</sup> Se vedlegg 1 for NRKs vedtekter.

plattformen som fruktbar for publikumskontakt, men også som begynnelsen på et interaktivt medium (Moe 2008: 363). Radioprogrammer ble tilgjengelig ganske tidlig på NRKs nettside, og ble fulgt opp av tv-programmer. Etter at nettsiden kom i 1995, har det vært en voldsom vekst. På NRKs nettsider står det: "Både tilbudet og brukerne har økt i et omfang få eller ingen kunne forestille seg bare for kort tid siden" (Fordal 2009a). Krumsvik (2011: 128) beskriver NRK som i en ikke-dominerende posisjon i løpet av de første 15 årene på internett, men NRK er nå en av de mest besøkte norske aktørene på internett.

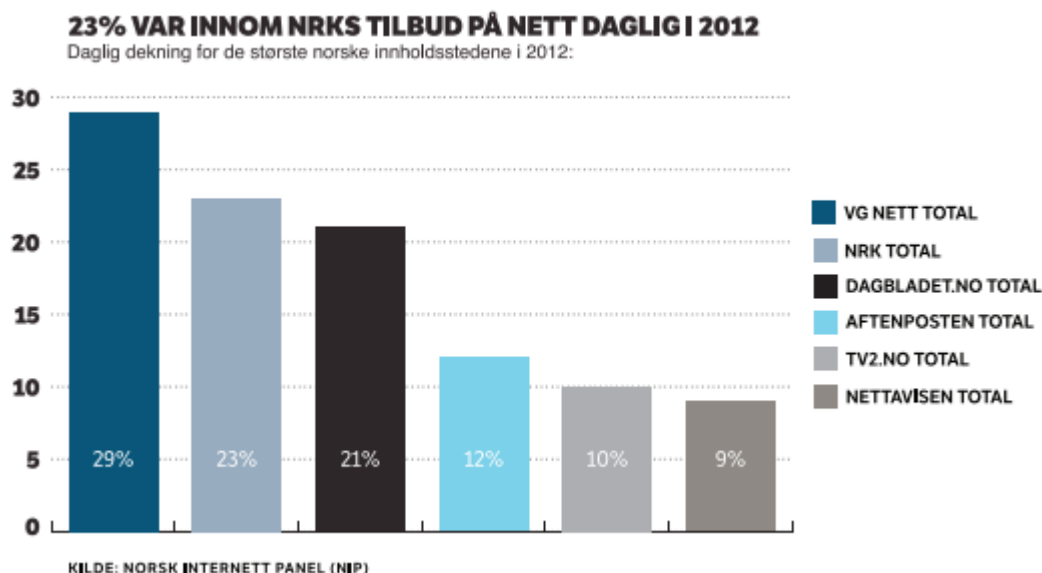
Ifølge NRKs vedtektsparagraf 13 og 17, skal selskapet være tilgjengelig på alle medieplattformer: "NRK skal være til stede på, og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud" og "NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv". Medieplattformene skal ikke ses på som et tillegg til radio og tv, men som en del av det helhetlige allmennkringkastingstilbudet: "Faktisk omtaler allmennkringkasterne internett ikke som noe ekstra, men som en selvstendig plattform i oppfyllelsen av samfunnsoppdraget" (Moe 2008: 363). I stortingsmelding nr. 30 (2006-2007), blir det understreket at allmennkringkasting skal bestå i framtiden:

At det fremdeles er behov for allmennkringkasting understøttes av undersøkelser som har påvist en positiv sammenheng mellom kvaliteten og seeroppslutningen hos allmennkringkastingsselskapene og kvaliteten på de kommersielle kringkasterne. Allmennkringkasterne skaper kresne seere og lyttere som krever kvalitet også av andre kringkasterne. Samtidig innebærer allmennkringkasternes investeringer i programkvalitet en skjerpet konkurranse som de kommersielle aktørene må møte for å opprettholde sine seerandeler (St.meld. nr. 30 (2007-2008): 53).

NRK har et stort tilbud på nye medieplattformer: Nyheter, værmelding, underholdning, sider rettet mot barn, nett-tv og nettradio, spill og diskusjonsforum for å nevne noen. I 2010 sendte NRK en liste over sitt tilbud på medieplattformer til Medietilsynet, da de skulle vurdere om tilbudet var forenlig med allmennkringkastingsoppdraget. Listen ble inneholdt blant annet: Nyheter, kultur, samfunn, underholdning, sport, ungdomstilbud, nyttetjenester, mobiltilbud, (Medietilsynet 2010: 14).

Medietilsynet påpekte at listen bestod av omtrent 120 tjenester. Ifølge NRK var det kun en forenklet liste, ettersom det finnes "[...] flere hundre millioner enkeltnettsider som fordeler seg på de ulike stoffområdene" (Medietilsynet 2010: 14). I denne oppgaven vil jeg omtale yr.no og Dit.no som servicetjenester, men av andre har det også blitt omtalt som nyttetjenester, netttjenester eller informasjonstjenester.

NRK når ut til mange med sitt samlede tilbud over internett, og er det nest største norske innholdsnettstedet i Norge etter VG. 23 % av befolkningen var altså daglig innom NRKs nettsider i 2011. I desember 2012 var en tredjedel av trafikken inn på NRKs nettsted via mobil eller nettbrett (NRKs årsrapport 2012).



Tabell 3: Daglig dekning for de største norske innholdsnettstedene (NRKs årsrapport 2012)

Moe påpeker at internett muliggjør "[...] et mangfold av kommunikasjonsformer som langt overgår potensialet både i ekstrakanaler som programblader og enkle digital-tv-tjenester" (Moe 2008: 363). Videre uttrykker han at dette mangfoldet og den stadig voksende mengden av nye applikasjoner, gjør at internettilbudet er vanskeligere å håndtere enn de tidligere teknologiske nyvinningene (Moe 2008: 363). Tilbudet på nett er altså vanskeligere å håndtere og reguleringen har møtt på store utfordringer. Forhåndsgodkjenningsprosedyren er en ordning som skal hindre NRK i å starte med tjenester som faller utenfor allmennkringkastingsoppdraget. En annen utfordring for regulering har vært den økte *globaliseringen*.

## 2.7 Globalisering

De siste tiårene har tv beveget seg på tvers av landegrenser, og Enli m.fl. (2010) skriver at *globaliseringen* er én av tendensene ved dagens tv-medium. I Norge var NRK det eneste kanalvalget for mange helt til monopolet ble oppløst. Svensk tv var tilgjengelig for noen langs svenskegrensen og på Østlandet – lenge før monopolbruddet på 1980-tallet. På Sørlandet fikk



noen inn dansk tv, på Vestlandet var det noen som fikk inn britisk tv og helt i nord og øst fikk noen inn finsk og sovjetisk tv (Didriksen og Fordal 2010); Enli m.fl. 2010: 20). Tv var fra begynnelsen ment som et globalt medium: "Tv-pionerene var gjerne opptatt av potensialet for kommunikasjon på tvers av landegrenser [...]" (Enli m.fl. 2010: 20). Uttrykket *globalisering* beskriver fenomenet hvor "verdens økonomisk, politiske, kulturelle og sosiale forbindelser i økende grad veves sammen på tvers av grenser" (Enli m.fl. 2010: 21). Det er globale eiere i mange av de største mediehusene i Norge. Tv Norge eies for eksempel av amerikanske Discovery Communications og TV 2 eies av danske Egmont.

Internett har i enda større grad blitt et kommunikasjonsmiddel på tvers av landegrensene. Hvis man er i utlandet er det fortsatt mulig å benytte seg av for eksempel NRKs nett-tv og yr.no. NRKs tjenester, med unntak av tv-signalet, kan også fritt benyttes av alle, selv uten å ha betalt lisens. I 2012 hadde yr.no rundt 4,5 millioner ukentlige brukere, og mer enn halvparten er brukere fra utlandet (Kampanje 2012). NRKs lisensfinansierte tilbud er da tilgjengelig for langt flere enn NRKs lisensbetalere. Trafikkportalen er en nasjonal planleggingstjeneste og vil være tilgjengelig for alle – både nordmenn og turister. Digitaliseringen er en viktig årsak til den økte tilgjengeligheten og globaliseringen. Internett har gjort at mye som var fjernt, nå har blitt nært. Vi kan lett finne ut hva som skjer på den andre siden av kloden – kun ved få tastetrykk.

NRKs trafikk- og ruteportal måtte gå gjennom en forhåndsgodkjenningsprosedyre. Prosedyren har blitt et mediepolitisk verktøy i Norge etter press fra EU. Det er et uttrykk for globalisering når Norge innlemmer mediepolitiske regler fra EU. I de neste avsnittene vil jeg beskrive norsk og europeisk regulering. Deretter vil jeg introdusere forhåndsgodkjenningsprosedyren.

### 2.7.1 Nasjonalt og overnasjonalt lovverk

NRK er underlagt lov om kringkasting, i tillegg til sine vedtekter. I kringkastingslovene finner vi også hjemlene for forhåndsgodkjenning, noe jeg vil komme tilbake til senere. Samtidig blir det norske regelverket påvirket av EUs bestemmelser. I Norge er det Kulturdepartementet, Stortinget og regjeringen som regulerer mediebransjen. Medietilsynet ser til at lover og vedtak iverksettes og overholdes. Norge er ikke et isolert land, og påvirkes også av andre lands reguleringer. Som medlem av EFTA og EØS-avtalen, er Norge pliktig til å innlemme direktiver fra EU. Ett av de siste viktige direktivene for mediebransjen er AMT-direktivet som ble foreslått gjennomført og innlemmet i norsk lov i 2012 (Kulturdepartementet 2012a).

Direktivene fra EU må innlemmes, men samtidig kan hver enkel medlemsstat regulere på sin måte innen for direktivets rammer. Det er altså et minimumsdirektiv.

AMT-direktivet har [...] til hovedformål å legge til rette for fri bevegelse av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester" (Prop. 9 L (2012–2013): 36). Det er naturlig at EU ønsker konkurranse i markedet, og det ble åpnet for dette i Norge på slutten av 80-tallet med TV 3 og TV Norge. Den kommersielle allmennkringkasteren, TV 2, startet sine sendinger i 1992. EFTA-statene åpnet for konkurrerende kringkastere allerede på 70-tallet, men de ønsket likevel å bevare allmennkringkasting "[...] som et virkemiddel for å sikre dekning av en rekke områder og tilgodese behov og allmenne interesser som ellers ikke nødvendigvis ville blitt tilgodesett i tilstrekkelig grad" (ESA 2012).

EUs fjernsynsdirektiv fra 1989 (revidert i 1997) omfattet kun tradisjonelt fjernsyn. AMT-direktivet som overtok for fjernsynsdirektivet, ble vedtatt av EU i 2008. AMT-direktivet inkluderer nye internettbaserte tv-tjenester, hvor seerne selv kan velge tidspunktet for når et program skal sees (bestillingstjenester). Det er kun de internettbaserte tv-tjenestene som konkurrerer med tradisjonelt fjernsyn, som skal reguleres.

ESA, EFTAs overvåkningsorgan (EFTA Surveillance Authority), har ved flere anledninger sett på konkurranseforstyrrelser i det norske mediemarkedet. ESA skal kontrollere at EFTAs medlemsland implementerer og håndterer de ulike EU-direktivene på korrekt måte gjennom EØS-avtalen.<sup>14</sup> Formålet med EU-direktivene er å bygge et velfungerende indre marked med like konkurransevilkår. ESA kontrollerer statsstøttede aktører som NRK, og ser på hvilken påvirkning de har for konkurransen i markedet.

Forskerne Karen Donders and Hilde Van den Bulck har blant annet studert mediepolitikk og den belgiske allmennkringkasteren VRT. De påpeker at det er en negativ holdning fra EU når det gjelder allmennkringkasting: "The EU, and especially the EC, has been increasingly interested and interfering in the area of media and ICT since the 1980s. With regards to PSB, this attention is mainly of a negative nature" (Donders og Van den Bulck 2012: 5).

I 2011 ble NRK klaget inn for ESA av TV 2. Ifølge Dagens Næringsliv måtte Kulturdepartementet i august 2012 svare på en rekke spørsmål fra ESA, blant annet: "[...] hvordan myndighetene kontrollerer NRKs ekspansjon på nye medieplattformer utover radio og tv" (Selsjord 2012: 40). NRK ble også klaget inn for ESA i 2003 og dette førte etter hvert

---

<sup>14</sup> Medlemsland i EFTA per 2012: Island, Liechtenstein og Norge.

til at Kulturdepartementet innførte prosedyren for forhåndsgodkjenning av nye NRK-tjenester.

## 2.7.2 Forhåndsgodkjenningsprosedyren

Norge er som medlem av EFTA og EØS-avtalen, bundet av statsstøtteregelverket. Dette regelverket krever at det er en klar definisjon av hva allmennkringkastingsoppdraget skal bestå av, slik at offentlig støtte ikke benyttes på tjenester som ikke er en del av allmennkringkastingsoppdraget. Den 8.juli 2009 kom beslutningen fra EFTAs overvåkningsorgan, ESA, hvor det ble fremmet krav til norske myndigheter om forhåndsgodkjenning av tjenester som mulig ville falle utenfor allmennkringkastingsoppdraget:

NRK must obtain an ex ante approval from the King in Council before introducing new services that will represent a significant change in the current range of PSB services offered to the public [...] Only services that fulfil democratic, social and cultural needs of society may be included in the PSB remit (ESA 2009: 29).

Selve gjennomgangen av regelverket for nye tjenester kom etter klage fra TV 2 i 2003 til ESA. Klagen gikk på NRKs reklame på tekst-tv og internett:

The complainants' concerns relate to the fact that NRK, the public service broadcaster, cross-subsidised its teletext and web services (nrk.no) by e.g. direct financial transfers, below market pricing or free of charge provision of editorial content and transmission services (ESA 2009: 29).

Da den endelige beslutningen var fattet, var det altså gått seks år fra klagen var sendt fra TV 2 Interaktiv AS og TV 2 Nettavisen AS. Det ble etablert et formalisert system for forhåndsgodkjenning som trådte i kraft 1. mai 2010. Systemet innebærer at det skal vurderes om det, ut fra et samfunnsmessig perspektiv, er ønskelig at NRK tilbyr den aktuelle tjenesten. Det hadde tidligere kun vært en del av NRKs vedtekter, at tjenester skulle forhåndsgodkjennes i NRKs egen generalforsamling. Fra 2010 har Medietilsynet vært ansvarlig for å avgjøre om en tjeneste skal gjennom *forhåndsgodkjenningsprosedyren*.

NRKs allmennkringkastingsoppdrag skal være spesifisert i vedtektene, og tjenester skal kun godkjennes dersom de kan legitimeres fra vedtektene. Medietilsynet skriver i sin orientering om forhåndsgodkjenning: "Enhver allmennkringkastingstjeneste fra NRK skal ligge innenfor disse rammer" (Medietilsynet 2011b: 1).

Departementet foreslo etter innspill fra ESA om at kun tjenester som oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet skal godkjennes. Samtidig skal det tas i betraktning om den nye tjenesten inneholder et element av økt samfunnsverdi ut over eksisterende kommersielle tilbud. En slik merverdi ville være den primære begrunnelsen for at en ny tjeneste kan finansieres av kringkastingsavgiften. Departementet foreslo videre at myndighetene bør veie de positive elementene ved tjenesten opp mot tiltakets eventuelle konkurransebegrensende effekter (forskrift om kringkasting § 6-1).

Prosedyren for forhåndsgodkjenning er altså som følger:

1. NRK sender søknad til Medietilsynet.
2. Medietilsynet vurderer om tjenesten skal gjennom forhåndsgodkjenningsprosedyren (frist på to uker).
3. Hvis forhåndsgodkjenning: Medietilsynet må sende en rådgivende uttalelse innen tolv uker til Kulturdepartementet. Medietilsynet skal åpne for tilbakemeldinger fra interessenter. Konkurransetilsynet vil også kunne gi en uttalelse om effekten på markedet etter avtale med Medietilsynet.
4. Kulturdepartementet kan sende den rådgivende uttalelsen ut på høring.
5. Kulturdepartementet avgjør saken og Kongen i statsråd godkjenner ved positivt svar fra departementet.

Ved innlemmelsen av forhåndsgodkjenningsprosedyren, ble det også gjort en full gjennomgang av alle NRKs daværende tjenester på nye medieplattformer:

[...] The Authority requests the Norwegian authorities to put in place measures in order to ensure that the Media Authority will examine all NRK's existing services on the new media platforms and assess whether they fall within the public service remit (ESA 2009: 40).

I 2010 sendte NRK da en liste på over 120 tjenester til Medietilsynet. Alle tjenestene, for utenom tre ble godkjent av Medietilsynet. I Kulturdepartementets endelig avgjørelse ble to av dem godkjent etter at NRK endret dem. I etterkant uttalte daværende kringkastingssjef, Hans-Tore Bjerkaas at han er opptatt av at NRK skal få utvikle seg i takt med teknologien, og videre at "Forutsetningen for en slik utvikling er at NRKs oppdrag, slik det er formulert i våre vedtekter, ikke tolkes for snevert" (Bjerkaas 2010). I 2011 søkte NRK om å få etablere en nasjonal trafikk- og ruteportal. Medietilsynet bestemte da at den skulle gjennom forhåndsgodkjenningsprosedyren.

## 2.8 Forskningsfeltet

Før jeg går videre, vil jeg plassere oppgaven min i forskningstradisjonen. Mitt forskningsarbeid kan gå inn under temaet allmennkringkasting. Det har blitt forsket mye på allmennkringkasting i Norge, og forskningsarbeidet mitt fokuserer på holdninger til allmennkringkasting fra ulike aktører i markedet. Interessant forskning i dette feltet, er for eksempel *Den store TV-krigen* (1997) av Syvertsen, der hun tar for seg effekten av konkurransen som oppstod i fjernsynsmarkedet da TV 2 ble etablert som kommersiell allmennkringkaster. Hallvard Moe er en sentral medievider på feltet og har studert allmennkringkasting versus det kommersielle markedet, i tillegg til legitimering og drøfting av NRK på nye medieplattformer. I Lowes og Bardoels *From Public Service Broadcasting to Public Service Media* (2007) drøftes utfordringer ved allmennkringkasting i utvidelsen fra radio og tv til nye medieplattformer.

Et annet forskningsarbeid som er nær min tilnærming, er Merete Rotevatns (2011) undersøkelse av allmennkringkastingen i en digital tid. Hun vurderer debatten om servicetjenesten yr.no, og sammenligner forhåndsgodkjenningen og reguleringen i Norge, Danmark og Storbritannia. I 2012 publiserte Julie Eliassen Brannfjell et arbeidsnotat som også ligger tett opp til mitt forskningsarbeid, *Informasjonstjenester på nett – en riktig oppgave for en offentlig kringkaster?* Men Brannfjells arbeidsnotat skiller seg fra min tilnærming: Hun argumenterer for at gratistjenestene fra NRK har en negativ effekt på kommersielle aktørers tjenester, mens jeg har analysert hva som kjennetegner debatten om Dit.no og påvirkningen av forhåndsgodkjenningsprosedyren. Mitt forskningsarbeid skal kunne tilføre ny kunnskap om allmennkringkastingens servicetjenester, og hvilke reaksjoner konkurrenter, myndigheter og NRK har. Nå som jeg har presentert det teoretiske og analytiske rammeverket, vil jeg i neste kapittel gjøre rede for og drøfte de metodiske hjelpemidlene jeg har benyttet meg av.

### 3. Metodisk tilnærming

I metodekapitlet er formålet å beskrive hvilke framgangsmåter jeg har benyttet i studien. Jeg har utført en *kvalitativ dokumentanalyse* med utgangspunkt i en rekke dokumenter og, jeg har også utført et *kvalitativt intervju* med Erik Bolstad fra NRK. I det kommende kapitlet vil det bli presentert en oversikt over utvalgte tekster til dokumentanalysen. Jeg har satt opp tre ulike kategorier av dokumenter som jeg har benyttet meg av i analysen: Politiske dokumenter, institusjonelle dokumenter og høringsuttalelser. I oppgaven har jeg også benyttet meg av avis- og medieartikler, men mest som tilleggsinformasjon. Disse tre typene av utvalgte dokumenter vil bli nærmere presentert i løpet av kapitlet. Intervjuet med Bolstad fra NRK, vil kunne gi meg innsyn i NRKs argumentasjon om at forhåndsgodkjenningen kan begrense NRK utviklingsmuligheter på nye medieplattformer.

Metodene har sine styrker, men også sine svakheter. Det er viktig for meg å ha kjennskap til hva dokumentanalysen og intervjumetoden kan gi gode svar på. Analysen må bygge på et godt metodisk grunnlag, og derfor må jeg være oppmerksom på svakheter ved dokumentanalysen og intervjumetoden.

#### 3.1 Kvalitativ tilnærming

Det er fordeler og ulemper ved kvalitativ og kvantitativ tilnærming, men det viktigste i valget mellom disse to tilnærmingene, er hva som best kan svare på problemstillingen. Forskjellen mellom kvalitativ og kvantitativ tilnærming kan klassifiseres etter hvilken type datamateriale man har. I kvantitative metoder benyttes talldata, mens et fellestrekk ved kvalitativ tilnærming, er at all data som analyseres er i tekstform (Thagaard 2003: 13, 17). Tove Thagaard (2003: 11) påpeker at ønsket om å forstå sosiale fenomener bedre, er en viktig målsetting for kvalitative studier.

I en kvalitativ tilnærming, er det viktig å presisere prosessene og tydeliggjøre innsamlingsmetoden slik at resultatene bevarer troverdighet (Thagaard 2003: 11). Videre kan en si at i en kvalitativ tilnærming ønsker forskeren å komme nærmere det som faktisk studeres. Dokumentanalyse benyttes ofte i kvalitativ forskning, og gjerne i kombinasjon med intervju eller observasjon (Thagaard 2003: 12). Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming, og vil benytte dokumentanalyse sammen med intervju som metode, og dette fordi jeg anser disse metodene som det mest fruktbare for min problemstilling og case. Kvalitativ tilnærming fører

meg nærmere sakens kjerne. En ulempe ved kvalitative metoder kan derimot være subjektiviteten. Intervjuet og dokumentene blir tolket av meg og kan være påvirket av mine egne holdninger. Kvale og Brinkmann (2009: 213) understreker dette:

A biased subjectivity simply means sloppy and unreliable work; researchers noticing only evidence that supports their own opinions, selectively interpreting and reporting statements justifying their own conclusions, overlooking any counterevidence.

For å unngå en slik subjektivitet, var det viktig for meg å gjøre en strukturert analyse. Det var viktig for meg å få fram de ulike synspunktene i debatten om Dit.no.

Et annet kjennetegn ved kvalitative tilnærminger, er at analyse og tolkning ikke kan skilles fra hverandre i en dokumentanalyse. Overlapping mellom analyse og tolkning er både et kjennetegn og ønske i kvalitativ forskning. Det vil si at analyse og fortolkning kan overlappe hverandre fordi datamateriale blir samlet inn og fortolkes under hele prosessen (Thagaard 2003: 28). Jeg har ved innsamling av dokumenter forsøkt å tolke dataene og skaffe meg et overblikk over det benyttede datamateriale. Thagaard understreker nettopp hvor essensielt det er i den kvalitative forskningsprosessen: "Tolkning og analyse kan ikke skilles fra hverandre, fordi arbeid med å få oversikt over dataene også innebærer at forskeren tenker over dataenes betydning og utvikler perspektiver på hvordan dataene kan forstås" (Thagaard 2003: 28). Vi kan altså si at metoden har en fleksibilitet når det gjelder formalisering, og det opp til hver enkel forsker å planlegge sin studie.

### **3.2 Valg av case**

NRK-lisensen er en mye omtalt og omdiskutert ordning som berører mange borgere. Hver borger med fjernsynsmottaker må betale lisensavgift, og er omringet av NRKs mange radiokanaler på FM- og DAB-nettet og NRKs standard førstekanalsposisjon. Samtidig er NRK statlig eid, og mange mener at selskapet truer konkurransen i markedet. Det er et stort engasjement omkring NRK – både støtte og kritikk. I 2011 ble det bestemt at Trafikkportalen, som første tjeneste, skulle gå gjennom den nye forhåndsgodkjenningsprosedyren. Jeg valgte denne portalen som case, og både problemstilling og videre valg har blitt påvirket av det.

Casen er dermed et unikt tilfelle og den første testen av det mediepolitiske forhåndsgodkjenningsverktøyet. Analysen i kapittel fire baserer seg på debatten om Dit.no. Det vil si NRKs søknad, uttalelser fra kommersielle aktører og samt uttalelser fra EFTA, Medietilsynet og Kulturdepartementet. I kapittel fem har jeg videre analysert NRKs argument

om at forhåndsgodkjenningsprosedyren kan ha en negativ effekt på NRKs utvikling av tjenester på nye medieplattformer. Analysekapitlene er basert på dokumentanalyse og intervjuetoden.

### 3.3 Dokumentanalyse

Det finnes mange offentlige dokumenter som tar opp allmennkringkasting. I forhåndsgodkjenningen var det to offentlige høringer, og i den forbindelse var det flere aktører som uttalte seg. Derfor har jeg valgt å gjøre en dokumentanalyse. Syvertsen (2004: 215) beskriver *dokumentanalyse* innenfor medievitenskap på følgende vis: "Dokumentanalyse er en betegnelse for en systematisk analyse av skrevne eller audiovisuelle dokumenter som ikke er produsert eller generert av forskeren selv". Thagaard legger til at dokumenter i en dokumentanalyse også "[...] er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke det til" (Thagaard 2006: 59). Dokumentanalyse kan gjøres av alle skrifter – som for eksempel brev, bedrifters årsrapporter, avisartikler, lovtekster og stortingsmeldinger. Det er viktig å se på hvilken rolle dokumentene spiller i sin kontekst og gjøre det klart hvem som er avsender (Larsen 2011: 29). Gjennom en dokumentanalyse i et kvalitativt perspektiv, bør arbeidet ifølge Grønmo (2004), være å utføre en systematisk gjennomgang av en rekke skrevne kilder med et mål om å kunne kategorisere innholdet.

#### 3.3.1 Fordeler og ulemper ved dokumentanalyse

Robert Yin (2003) påpeker at dokumentanalyse har en stor fordel som forskningskilde, ettersom tilgjengeligheten bevares når dokumentene allerede er hentet inn. Dokumenter er gjerne velskrevne og kan gi fyldig informasjon til forskningen. De kan være kilde til informasjon om mange hendelser og forskjellige situasjoner (Yin 2003: 86). Yin utdyper videre, at informasjonen som regel er nøyaktig: De inneholder korrekte navn, referanser og detaljer fra ulike hendelser (Yin 2003: 86). Samtidig kan informasjonen som er i dokumentene være unøyaktige og mindre reliable. Yin (2003: 87) understreker at ikke alle dokumenter må anses som sanne, og dette er en av grunnene til at dokumentanalyse har blitt utsatt for kritikk. Man må se på konteksten som teksten er skrevet i.

En dokumenttype som avisartikler, vil for eksempel være rettet mot sine lesere, og redaktører og journalister kan av den grunn redigere bort viktig informasjon. Det er derfor jeg med nysomhet vil undersøke dokumentenes kontekst. Likeledes må jeg være oppmerksom på aktørenes uttalelser. I høringsrunden får jeg mye informasjon fra ulike aktører. Uttalelsene må



ses i lys av hvem som er avsender og hva de ønsker å oppnå. Flere av aktørene ønsker ikke konkurranse fra NRK og det kommer fram i høringsuttalelsene. Likeså vil et intervju med NRKs nettredaktør, Erik Bolstad, være basert på hans og NRKs holdninger. Det er ikke nødvendigvis et problem, ettersom markedet har ulike interesser. Hver aktør har mål som de ønsker å oppnå, og det vil uttalelser bære preg av.

Det er også andre svakheter forbundet med dokumentanalyse. En av utfordringene ved dokumenter til forskningsbruk, er ifølge Yin (2003) at innhenting av dokumenter ved selektiv plukking, kan gi skjevhet i utvalget. Forskerens egen virkelighetsforståelse kan påvirke hvilke dokumenter som velges ut for analyse. Det kan bety at jeg med en forutinntatt holdning legger dokumenter til side som egentlig vil gi en bedre analyse.

Videre kan det også være vanskelig å finne dokumenter, og noen typer dokumenter kan være vanskeligere å innhente enn andre. Det kan igjen føre til skjevhet i utvalget. I Norge er det en relativt god åpenhet omkring offentlige dokumenter gjennom offentlighetsloven og forvaltningsloven. Offentlig virksomheter skal være åpne og gjennomsiktige, og offentlig informasjon skal legges til rette for viderebruk (Offentleglova § 1).

Syvertsen (1998: 7) stiller en rekke gode spørsmål som er viktige å svare på ved en dokumentanalyse. Det handler blant annet om å skaffe kontekstuell informasjon og hvordan dokumentene ble valgt ut:

- Hva er dokumentets hensikt? Hvorfor er det utgitt? Hva vil avsender oppnå?
- Hvem har vært ansvarlig for å innhente informasjonen? Kommer informasjonen fra partsrepresentanter eller mer uavhengige kilder?
- Hva slags informasjon er samlet inn? Hva var mandatet, hvordan ble nøkkelbegrepene definert osv. Hva slags informasjon falt utenom mandatet?
- Når ble informasjonen samlet inn? Er dataene fortsatt gyldige, eller har de primært historisk interesse?
- Hvordan ble opplysningene samlet inn? Metode? Reliabilitet? Validitet?
- I hvor stor grad stemmer opplysningene fra denne kilden med opplysninger fra andre kilder? (Syvertsen 1998: 7).

Disse spørsmålene gir meg et godt utgangspunkt for å analysere hvert enkelt dokument.

Dokumentanalyse er en av to metoder. Den neste metoden jeg vil presentere, er kvalitativt intervju.

### 3.4 Intervju

I denne masteroppgaven har jeg også benyttet meg av kvalitativt intervju. Intervjuet er benyttet for å få mer utfyllende informasjon om NRKs rom for utvikling.

*Forskningsintervjuet* er basert på den profesjonelle, men hverdagslige samtalen – hvor kunnskapen er konstruert mellom intervjueren og den som blir intervjuet – altså informanten (Kvale og Brinkmann 2009: 2). Intervjuet er et metodisk verktøy som gir samtalen en mening utover det hverdagslige. Mange har meninger om NRK og hvordan de skal være på nye medieplattformer. Et intervju med redaksjonssjef for flere av NRKs nettjenester, Erik Bolstad, ga meg et innblikk i hvordan han argumenterte for NRKs tjenesteutvikling i lys av forhåndsgodkjenningen av Dit.no.

#### 3.4.1 Fordeler ved intervjumetoden

Østbye m.fl. (2007: 98) skriver at kvalitative intervjuer kan gi informasjon om det som ellers kan være vanskelig å få tak i. Intervjuet med Bolstad ga meg definitivt nyttig informasjon til oppgaven. Særlig når det gjaldt hvilke konsekvenser forhåndsgodkjenningsordningen og Kulturdepartementets avgjørelse om å innlemme Trafikkportalen i allmennkringkastingsoppdraget, har å si for utvikling av nye tjenester hos NRK.

Østbye m.fl. (2007: 98) nevner seks viktige fordeler ved det kvalitative intervjuet:

- Vi kan få informasjon som det ellers ville vært vanskelig å få tilgang til.
- Vi kan få kartlagt prosesser og sosiale relasjoner
- Vi kan få kommentarer og bekreftelser eller avkreftelser på data fra andre kilder.
- Vi kan prøve ut egne hypoteser og forståelsesmåter underveis i intervjuet.
- Vi kan få tilgang til aktørers snakkemåter og begrepsapparat.
- Vi kan kombinere metoden med andre kvalitative og kvantitative tilnærminger i intervjuet og forskningsprosjektet

Fra intervjuet fikk jeg ny informasjon som jeg ellers ikke ville fått tilgang til. Jeg fikk også bekreftelser på andre kilder og tilgang til begrepsapparat og snakkemåte hos NRK.

#### 3.4.2 Eliteintervju

Intervju med personer som er ledere eller ekspert innenfor et område, kalles for eliteintervju. En elite har god erfaring i å bli intervjuet og min informant hadde jobbet hos NRK i tretten år. I mitt tilfelle var det da viktig å være meget godt forberedt – både når det gjaldt kunnskap innenfor emnet og kunne mestre språket (Kvale og Brinkmann 2009: 147).

Jeg hadde opprinnelig forestilt meg at metoden kun skulle være basert på dokumentanalyse, men ved en tilfeldighet fikk jeg mulighet til å intervju Erik Bolstad, redaksjonssjef for blant annet Dit.no, UT.no og yr.no. Som ansvarlig for nettopp disse tjenestene som jeg studerte, var han kanskje den mest egnede personen for et intervju. I tillegg har Bolstad skrevet en forskningsartikkel om forhåndsgodkjenningsprosedyren, og har dermed engasjert seg i en akademisk diskurs om tematikken. Informanten tok kontakt med meg over Twitter da han oppdaget at jeg skrev om NRKs Dit.no. I den anledning spurte jeg om å få et forskningsintervju, noe som gjorde min studie mer helhetlig.

### 3.4.3 Utfordringer ved intervjumetoden

En utfordring knyttet til intervjumetoden er at forholdet mellom intervjuer og informant kan være asymmetrisk. Det vil si at samtalen mellom ikke foregår mellom to likestilte parter (Kvale og Brinkmann 2009: 33). Forskeren har en autoritær rolle og stiller spørsmålene. I mitt tilfelle var det snakk om et eliteintervju, og da kan rollene snus. Kvaliteten på intervjuet kan bli lav hvis intervjuerens kunnskap ikke strekker til, oppfølgingsspørsmålene uteblir og spørsmålene er ledende (Kvale og Brinkmann 2009: 33). I forkant av intervjuet øvde jeg meg og fikk tilbakemeldinger på intervjuguiden av en medstudent. En annen utfordring ved eliteintervjuer, er at informanten som ekspert kan ha forberedte svar for å promotere sine synspunkter (Kvale og Brinkmann 2009: 147). Intervjuet ble realisert et godt stykke ut i prosessen, og dermed hadde jeg skaffet meg et godt overblikk over feltet og emnet. Jeg møtte altså godt forberedt til intervjuet som var på informantens arbeidsplass. Kvale og Brinkmann (2009: 147) påpeker at det er viktig å ha gode ferdigheter for å få mer informasjon fra eliteinformanten, enn det som kanskje er forberedte svar.

### 3.4.4 Semistrukturert intervju

I forkant av intervjuet måtte jeg være godt forberedt. Jeg kunne velge mellom forhåndsdefinerte spørsmål eller et mer åpent intervju. Det er normalt å skille mellom tre ulike typer intervju: Ustrukturert, strukturert og semistrukturert. Et ustrukturert intervju er vanligvis uten forhåndsdefinert tema, og spørsmål er ikke laget på forhånd. Det strukturerte intervjuet er derimot fastere og lite samtalebasert, men spørsmålene er enklere å samle i en tabell i etterkant (Østbye m.fl. 2007: 100). Jeg valgte å bruke en semistrukturert intervjutype. Det vil si at jeg hadde klarlagt temaene på forhånd og laget en intervjuguide. Jeg hadde allerede kommet langt i prosessen med masteroppgaven da jeg skulle gjøre intervjuet, og det

var en viktig årsak til at jeg valgte semistrukturert type. Semistrukturert intervju gir fleksibilitet og åpner for innspill fra informant og oppfølgingsspørsmål fra meg som intervjuer.

I forkant av intervjuet skrev jeg ned nærmere 30 spørsmål, der noen spørsmål var relativt konkrete, mens andre spørsmål var åpnere. Hovedsakelig ønsket jeg at intervjuet skulle ha god flyt, og flere av spørsmålene ble besvart i samtalen, uten at jeg stilte dem. Det var et tegn på at samtalen hadde god flyt. Intervjuguiden gjorde at jeg fikk svar på mine spørsmål. På samme tid var samtalen fri og åpnet opp for informasjon jeg ikke hadde tenkt ut på forhånd.

#### 3.4.5 Opptak av intervjuet

Jeg hadde med digitalt opptaksutstyr, og det var noe informanten tillot. Opptaksutstyret gjorde at jeg ikke behøvde å notere underveis, men heller fokusere på informantens svar, og forberede oppfølgingsspørsmål (Kvale og Brinkmann 2009: 179). Transkriberingen av lydfiletne i etterkant ble mer nøyaktig og fullstendig enn hva det ville blitt ved notering underveis. Elementer som kroppsspråk, nøling, pauser og lignende har derimot blitt utelatt i sitatene. Det er fordi meningsinnholdet fra intervjuet er viktigste, og analysen fokuserer verken på det psykologiske eller språklige aspektet.

Transkribering av lydfiletne gjorde jeg tidlig etter intervjuet var slutt. Både fordi jeg var redd for å miste lydfiletne, men også fordi jeg da kunne huske på hvilken måte informanten uttalte seg. Teksten i transkriberingen hadde et muntlig preg, og derfor har det blitt gjort noen grammatiske endringer i sitatene. Disse endringene ble godkjent av informanten. Nå som jeg har presentert de to metodene, vil jeg i neste del introdusere de utvalgte dokumentene for analysen.

### 3.5 Utvalgte dokumenter

Jeg har satt opp tre ulike kategorier av dokumenter som jeg vil benytte meg av i analysen. I tabellen under har spesifisert disse kategoriene og forklart med eksempler.

| Type dokument        | Eksempler                                                                                                               |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Politiske dokumenter | Stortingsmelding nr. 30 (2006–2007), Norges offentlige utredninger nr.19 (2003), odelstingsproposisjon, proposisjon til |

|                            |                                                                                                             |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                            | Stortinget og kongelig resolusjoner.                                                                        |
| Institusjonelle dokumenter | NRKs søknad om forhåndsgodkjenning, vedtekter og årsrapporter.                                              |
| Høringsuttalelser          | Mange av NRKs konkurrerende aktører uttalte seg i forbindelse med forhåndsgodkjenningen av trafikkportalen. |

I oppgaven har jeg for øvrig også brukt noen medieartikler for å illustrere de holdningene som også kommer fram i politiske og institusjonelle dokumenter og høringsuttalelser.

### 3.5.1 Politiske og institusjonelle dokumenter

Dokumenter fra Stortinget, regjeringen og departementene viser til kulturpolitikken som føres. Det kan være stortingsmeldinger, pressemeldinger, utredninger og proposisjoner. Dette er dokumenter som enten kommer direkte fra regjeringen eller departementene, eller på bestilling fra departementet. Disse blir klassifisert som *politiske dokumenter*.

Stortingsmeldinger er dokumenter utformet av regjeringen med det formål å presentere noe for Stortinget. Disse er ikke knyttet til vedtak, men skal derimot beskrive et felt eller drøfte framtidig politikk på et område. Formålet vil ofte være å danne grunnlaget for en senere proposisjon til lovendring. Regjeringen har politiske ideologier, noe som stortingsmeldingene må ses i lys av.

Norske offentlige utredninger (NOU-er) er for eksempel arbeidsgrupper bestående av et utvalg bestemt av regjeringen eller departementet. Disse får som oppdrag å utrede bestemte fenomener og gir da en rapport tilbake til regjeringen eller departementet. Et utvalgt oppnevnt ved kongelige resolusjon bestående av blant annet Karin M. Bruzelius, Jon Bing og Jens C. Koch, kom i 1999 med rapporten "Konvergens: Sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene". Dette utvalget ble utnevnt etter oppdrag fra Samferdsels- og Kulturdepartementet. Slike rapporter skal gi en bedre oversikt over felt, slik at man kan ta bedre avgjørelser.

Jeg har gått kronologisk gjennom Kulturdepartementets arkiv på deres nettsider, for å finne dokumentene som har med allmenkrinkasting å gjøre. Ved å gå inn på arkivkategoriene proposisjoner og meldinger, høringer og NOU-er, har jeg blant annet funnet tre viktige dokumenter. Et av dem er stortingsmelding nr. 30 (2006–2007), *Kringkasting i en digital*

*fremtid*. Det er et sentralt og fyldig dokument innenfor allmennkringkasting og mediepolitikk. Dette dokumentet er aldrende, men vil fortsatt gi et innblikk i kulturpolitikken som føres. Jeg har også sett på Kulturdepartementets proposisjon 1 S (2012-2013) til Stortinget, der det i budsjettforslaget årlig føres ned regjeringens mål for ulike områder, deriblant medier, allmennkringkasting og NRK. Jeg valgte det siste budsjettforslaget, men i proposisjonen fra året før ytres omtrent det samme målet for NRK. Jeg har også søkt gjennom den siste endringen i kringkastingsloven med odelstingsproposisjonen, Ot.prp. nr. 81 (2008–2009).

Kongelig resolusjon er dokumentet, og beslutningen som er godkjent av Kongen i statsråd. Forhåndsgodkjenningsprosedyren måtte være godkjent av Kongen i statsråd før den kunne tre i kraft. Det samme gjaldt godkjennelsen av NRKs trafikkportal. I den kongelige resolusjon gir departementet sin vurdering og beslutning i saken. I forhåndsgodkjenningsprosedyren, i forkant av den kongelige resolusjon, gir også Medietilsynet sin vurdering. Medietilsynet er et selvstendig tilsynsorgan som har som oppgave å iverksette regelverk og overvåke på oppdrag fra Kulturdepartementet. Medietilsynets årsrapporter, allmennkringkastingsrapporter og andre tilsynsdokumenter kategoriserer, har jeg derfor kategorisert som politiske dokumenter.

Dokumenter knyttet direkte til NRK vil kategoriseres som *institusjonelle dokumenter*. NRK publiserer årsrapporter med årsregnskap og strategidokumenter. Dette er for å gi offentligheten innsyn i driften. Både den økonomiske delen og NRKs egen gjennomgang av året som har vært. NRKs årsrapport gir et godt innblikk i selskapets egen mening om hvordan de mener de har oppfylt allmennkringkastingsoppdraget. Jeg har sett på årsrapportene fra de siste fem tilgjengelige årene (2008-2012). NRKs vedtekter er et annet institusjonelt dokument som består av organisatoriske bestemmelser og allmennkringkastingsoppdraget.

### 3.5.2 Høringer

Jeg vil se på NRKs legitimitet i en mediehverdag som stadig utvikler seg og med fokus på NRKs planlagte Trafikkportal. NRK måtte søke om forhåndsgodkjenning for å innlemme trafikkportalen i sitt allmennkringkastingstilbud. I den prosessen ble det åpnet opp for at interessenter kunne gi sin mening om Trafikkportalen gjennom en høring. Jeg har derfor benyttet meg av *høringsuttalelser* som en del av dokumentanalysen.

Høringer brukes for at interessenter skal få uttrykt sine meninger vedrørende større offentlige beslutninger, og en høring er en del av den demokratiske prosessen. Innbyggere, organisasjoner og næringsliv får dermed en mulig påvirkningskraft på forvaltningen. Det kan

diskuteres hvilken effekt høringsuttalelser har, men det er en mulighet for interesserte å komme med uttalelser. Forskningsmessig er høringsuttalelser nyttige med tanke på direkte uttalelser fra aktører. Derfor kan en høringsuttalelse gis høyere grad av troverdighet enn for eksempel avisartikler som blir annengangsfortolket – først av journalisten, deretter av meg som forsker.

Høringsuttalelsene gir meg altså tilgang til direkte meninger og uttalelser fra aktører. Ved liten tro på at høringsuttalelser har noen påvirkningskraft, kan det være at det legges ned mindre arbeid i å formulere en god høringsuttalelse – noe som kan påvirke innholdet i høringsuttalelsene. På en annen side kommer det fram mange felles argumenter som går igjen i diskusjoner, avisartikler og høringsuttalelser. Det styrker uttalelsene hentet fra avisartikler og høringsuttalelser, ettersom de støtter opp mot hverandre.

Det første steget i en høring, vil være at en oversikt over høringen blir publisert på regjeringens nettside sammen med et høringsbrev. I høringsbrevet blir det annonsert frister for uttalelser, sammen med hva det ønskes tilbakemelding på. Når det gjaldt forhåndsgodkjenningen av Trafikkportalen, var ønsket om tilbakemelding på den rådgivende uttalelsen fra Medietilsynet, og dokumentet fra tilsynet ble vedlagt i publiseringen av høringen. På høringssiden blir det etter hvert publisert hvem som har svart på høringen, og man kan finne nedlastbare lenker til høringsuttalelsene. Etter fristens utløp, vil saken oversendes til vurdering i departementet og Stortinget. På regjeringens nettsider står det beskrevet hvor saker sendes på høring:

- det er en demokratisk rett for alle å få være med på å utforme offentlig politikk.
- berørte interessers synspunkter skal bli kjent for dem som skal fatte beslutninger.
- saker skal opplyses så godt som mulig før beslutninger fattes (ref. forvaltningsloven).
- deltakelse skaper bedre forankring og letter gjennomføring av tiltak (Regjeringen 2012).

Jeg har hovedsakelig undersøkt høringsrunden til forhåndsgodkjenningen av NRKs trafikkportal.:

1. "Medietilsynets rådgivende uttalelse vedrørende NRKs søknad om å innlemme Trafikkportalen i allmennkringkastingsoppdraget"<sup>15</sup>

Men jeg har også studert to andre høringer, som har tatt for seg viktige endringer for statskanalens utfoldelse på nye medier og oppstarten av nye tjenester. Uttalelsene fra disse to

---

<sup>15</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing--medietilsynets-radgivende-uttale/hoeringsbrev.html?id=651563> [lesedato 04.11.12]

høringene sammenfaller i stor grad med den førstnevnte høringen:

2. "Forslag til regler om en prosedyre for forhåndsgodkjenning av nye NRK-tjenester" <sup>16</sup>

3. "Medietilsynets gjennomgang av NRKs tjenester på nye medieplattformer". <sup>17</sup>

I den første kom det inn tolv høringsuttalelser til Medietilsynet i forbindelse med NRKs søknad, i tillegg til fjorten i den ordinære høringen hos Kulturdepartementet. Det kom inn 27 i den andre og 33 i den sistnevnte. Det er sentrale aktører i mediemarkedet som har sendt inn høringsuttalelser. Blant annet MTG, TV 2, NRK, Berner Gruppen og A-pressen.

| Høring                                | Datofrist (-er)      | Antall høringsuttalelser |
|---------------------------------------|----------------------|--------------------------|
| Trafikkportalen                       | 18.05.11 og 24.08.11 | 26 (14 og 12)            |
| Forhåndsgodkjenning                   | 01.10.2009           | 27                       |
| Gjennomgang av NRK på nye plattformer | 29.10.2010           | 33                       |

### 3.5.3 Introduksjon av aktører i høringen

Det er en fordel å kjenne til aktørene som har ytret seg gjennom høringene, og de vil derfor kortfattet introduseres i denne delen. Jeg vil kun beskrive aktørene som blir nevnt i oppgaven. Uttalelsene fra aktørene er overlappende, og det er flere som ikke nevnes. Bjørn Tennøe, Datagrafikk, Kolumbus, Media Norge, Norsk redaktørforening og Mediamobile har sendt inn høringsuttalelser, men blir altså ikke spesifikt nevnt. <sup>18</sup>

#### Amedia

Amedia, tidligere A-pressen, er en sentral aktør i det norske mediemarkedet, og er eier i over 70 aviser, nettaviser og andre publikasjoner. De når daglig ut til 2,5 millioner nordmenn (Amedia 2013). Amedia er en konkurrent til NRK med sin satsning på nett med sine mange nettaviser.

#### Berner Gruppen

Berner Gruppen er eier av Dagbladet, både avisen og satsningen på nye, digitale medier (Berner Gruppen 2013). Dagbladet har løssalgsavis, magasiner, nettavis og nett-tv.

Dagbladets nettavis har 783 000 daglige lesere, mens DB-tv har 108 000 seere og kjendis.no

<sup>16</sup> <http://www.regjeringen.no/templates/GenerellSide.aspx?id=570895&epslanguage=no> [lesedato 04.11.12]

<sup>17</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing---medietilsynets-gjennomgang-av-n.html?id=612876> [lesedato 04.11.12]

<sup>18</sup> Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Samferdselsdepartementet uttalte seg også, men blir ikke nærmere beskrevet her.



med 231 000 daglige lesere. Også på mobil er Dagbladet en stor aktør med sine 272 000 daglige lesere (Dagbladet 2013). Dagbladet konkurrerer blant annet med NRK på tv-løsning og som nettavis.

#### Eniro Norge

Eniro er et stort medieselskap som driver i flere land. I Norge står de bak store sider og velkjente merkevarer som Gule Sider, Proff og Kvasir (Eniro 2013). Det er i hovedsak katalogsøk, men også kartsøk og veibeskrivelser med trafikkinformasjon. De lanserte kollektivplanlegger for Norge i april 2013. Eniro uttaler i høringsuttalelsen at de vil bli direkte berørt av portalen ettersom en betydelig del av Gule siders annonseinntekter kommer fra kartsøk og reiseplanlegging (Eniros høringsuttalelse 2011a).

#### Modern Times Group

Modern Times Group (MTG) er en stor og global medieaktør som blant annet eier radiokanalen P4 og tv-aktøren Viasat. MTG har særlig engasjert seg på grunnlag av P4s trafikkinformasjonsengasjement. P4 lanserte trafikkflyt.no i 2008 som en gratis trafikkinformasjonstjeneste som fikk pris som beste nisjenettsted i 2010.

#### Mediebedriftenes Landsforbund

Mediebedriftenes Landsforbund (MBL) er mediebedriftenes bransje- og utgiverorganisasjon. De mener at deres oppgaver er å "[...] bidra til å styrke og verne ytringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn" (MBL 2013).

#### Ruter

Ruter er ansvarlig for blant annet planlegging og samordning av kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Ruter drifter ikke transporten, men den utføres av operatørselskap på kontrakt av Ruter. Ruter er en av NRKs samarbeidspartnere i Trafikkportalen.

#### Statens vegvesen

Statens vegvesen står for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av trafikkløsninger i Norge, og har som oppgave å føre tilsyn og kontroll med det som skal ferdes på veiene. Det er Samferdselsdepartementet som er Staten vegvesens øvre organ når det gjelder det statlige vegnettet (Statens vegvesen 2013). Statens vegvesen er en av NRKs samarbeidspartnere.

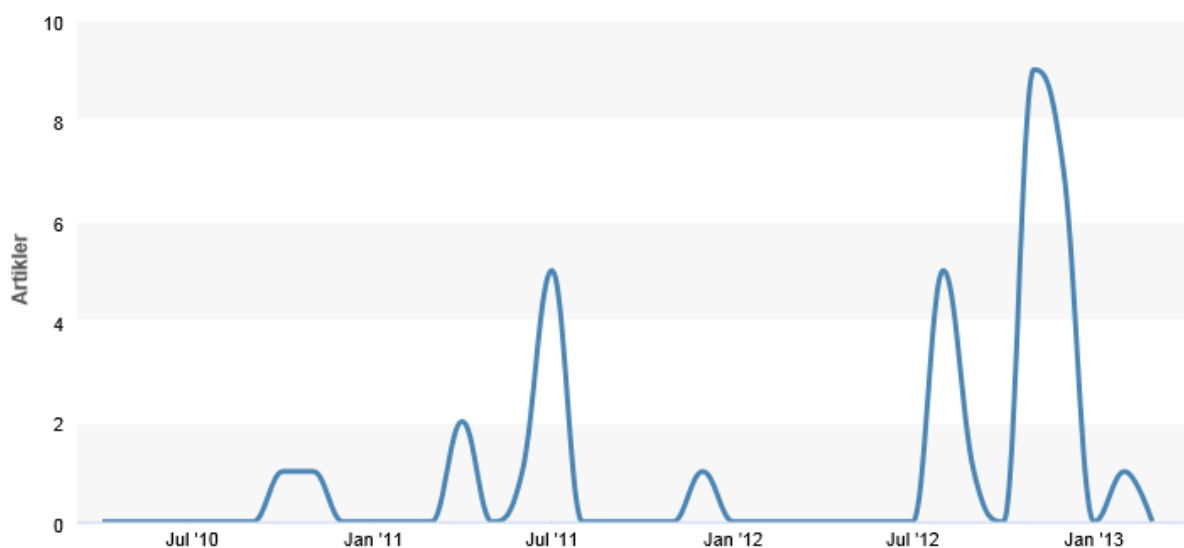
#### TV 2 Gruppen

TV 2 Gruppen eies av danske Egmont og var en kommersiell allmennkringkaster fra starten i

1992 til konsesjonen gikk ut i 2009. I 2010 ble ny avtale underskrevet, og TV 2 er nå en formidlingspliktig kanal i det norske tv-nettet. Formidlingspliktig betyr at alle distribusjonsselskaper må ha TV 2s hovedkanal i sine hovedpakker, og betale TV 2 en avgift for hvert kabelabonnement. Mot at TV 2 har fått denne posisjonen, har de fått visse pålegg fra Kulturdepartementet om driften. TV 2 har uttalt at de har planlagt en trafikkjeneste (TV 2s høringsuttalelse 2011a).

### 3.5.4 Avisartikler

Avisartikler kan være en god kilde for dokumentanalyse, men jeg kommer kun til å benytte meg av enkelte uttalelser fra avisene, og ikke som en del av dokumentanalysen. Likevel står mediene for mye informasjon som jeg har brukt i oppgaven. Journalister kan kaste lys over aktuelle saker, og de innhenter interessante uttalelser. Samtidig er det viktig å påpeke at avisartikler har lavere troverdighet enn de andre dokumentene jeg har valgt ut. Ved bruk av medieovervåkeren Retriever og søkemotoren Google, har jeg funnet mange avisartikler knyttet til Trafikkportalen og NRKs tjenester på nye medieplattformer.



Graf 1: Oversikt over forekomsten av søkeordene "Trafikkportal\* AND NRK" i samme artikkel. Tidsrommet for dekingen er 01.04.10 til 31.03.13. De sju avisene med størst opplagstall er benyttet: Adresseavisen, Aftenposten, Bergens Tidende, Dagbladet, Dagens Næringsliv, Stavanger Aftenblad og VG (Retriever).

Grafen overfor viser hvor det har vært mest artikler knyttet til trafikk- og ruteportalen. Det er høy forekomst av artikler i den første perioden med søknad, høring og rådgivende uttalelse fra Medietilsynet. Det er likevel aller mest artikler i perioden etter at Dit.no ble godkjent i slutten av 2012.

### 3.6 Validitet og reliabilitet

Det er vanlig å vurdere tre aspekter ved forskningsprosjektets metodiske kvalitet: Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet (Østbye m.fl. 2007: 118). *Generalisering* handler om hvorvidt de analytiske slutningene kan være relevante i andre situasjoner eller gjøres allmenngyldige (Østbye m.fl. 2007: 118). Gjennom min kvalitative tilnærming, vil funnene ha en begrenset allmenngyldighet. Formålet er ikke å generalisere ettersom jeg undersøker en konkret case: NRK, de kommersielle aktørene, myndighetene og forhåndsgodkjenningsprosedyren. Det er riktignok flere andre land som har satt i gang forhåndsgodkjenningsprosedyrer, og funnene kan være interessante utenfor min case, men ikke generaliserbare.

*Validitet* referer til riktigheten og styrken av mine slutninger og argumentasjoner: "A valid argument is sound, well-grounded, justifiable, strong, and convincing" (Kvale og Brinkmann 2009: 246). Det er vanlig å spørre seg om man måler det man tror man måler (Kvale og Brinkmann 2009: 246). For å få en god validitet, skal designet man har valgt og operasjonaliseringen man gjør, gi innsikt i problemstillingen (Østbye m.fl. 2007: 118). Det betyr at dokumentanalysen og intervjuet mitt, skal kunne besvare problemstillingen. Validiteten må være til stede i alle faser. Ikke bare under intervjuet, men i tematiseringen, designet, under intervjuet og i transkriberingen, analysen og i sluttrapporten (Kvale og Brinkmann 2009: 248-249).

*Reliabilitet* henspiller på hvorvidt forskningsfunnene er konsistente og troverdige. Man må stille seg spørsmålet om datamaterialene er gyldige for forskningsspørsmålene. Kvale og Brinkmann (2009: 245) uttrykker for eksempel at svarene fra et intervju kan være inkonsistente. Vil for eksempel min informant endre på svarene underveis eller ville han svart noe annet til en annen intervjuer? Det er også viktig at spørsmålene ikke er ledende, med mindre det er en del av intervjueteknikken (Kvale og Brinkmann 2009: 245). Bruk av opptaksutstyr vil blant annet øke reliabiliteten. Da får man med seg nøyaktig de ordene som de blir sagt (Østbye m.fl. 2007: 118). Validiteten vil også øke ved opptaksutstyr - man får med seg alt som blir sagt, og kan ved en senere anledning i prosessen gå tilbake til materialet og gjøre nye fortolkninger (Østbye m.fl. 2007: 119). Intervjuet jeg foretok var med lydopptaker, og dermed fikk jeg med meg alt som ble sagt.

### 3.7 Etiske problemstillinger

Det må alltid være en oppmerksomhet rundt *etiske problemstillinger* når forskningen innebærer bruk av personer (Østbye m.fl. 2007: 125). Jeg foretok et eliteintervju, og min informant var fullt klar over at han skulle bli sitert. Før intervjuet startet, signerte informanten et informert samtykke. Det betyr at jeg informerte skriftlig hva intervjuet skulle handle om, hva oppgaven min gikk ut på, og at han godtok og bli sitert under fullt navn. Derfor var det også viktig at han fikk gjøre sitatsjekk. Informanten min har kun en begrenset kontroll over informasjonen etter at jeg har innhentet den, og den kontrollen gjøres gjennom en sitatsjekk.

Selv om det blir gjort sitatsjekk, vil min analyse av det empiriske materialet kunne være i konflikt med informantens meninger. Det gjelder også dokumentanalyse, da jeg trekker ut informasjon fra empirien, og benytter den på en måte som ikke var formålet ved det opprinnelige budskapet. Jeg ble enige med informanten om at jeg skulle sende sitatene til godkjenning før publisering av oppgaven. Etter innspill fra informanten ble det foretatt noen omskrivninger og rettelser, og sitatene ble godkjent av min informant. De etiske utfordringene er begrenset ved dokumentanalyse og eliteintervjuer, men må alltid være i bakhodet når tekst skrives og analyseres.

### 3.8 Kildekritikk

*Kildekritikk* er det siste temaet jeg vil ta opp i dette kapitlet om metode. Grunnlagsmaterialet som benyttes, må vurderes nøye. Internett er en stor kilde til informasjon – og ikke all informasjon er troverdig. Dokumentene som blir benyttet må både være troverdige og relevante for problemstillingen (Østbye m.fl. 2007: 38). Internettkilder må vurderes etter samme krav som dokumenter. Man må vite hvilket nettsted det er hentet fra og hvem som har produsert det. Jeg har for det meste brukt kilder direkte fra regjeringens, medieselskapers og de store nettavisenes nettsider. Alle internettkildene er oppgitt med nettadresse (url) og dato for innhenting, ettersom nettadresser fort kan endres og gjøres utilgjengelige. Alle dokumentene jeg har benyttet som kilder, er offentlige og tilgjengelige.

Kildekritikk handler om mer enn kontrollering av feil og usannheter (Syvertsen 1992). Jeg har til en viss grad nevnt det tidligere, men det er viktig å understreke at dokumenter er sosiale produkter. Det vil si at dokumentene er produsert i en gitt kontekst og av spesifikke mennesker (Syvertsen 1992). Stortingsmeldingene er produsert av eller for regjeringen, og vil være preget av de politiske ideologiene og synspunktene som regjeringspartiet eller - partiene

står for. De må derfor se i lys av dette. Syvertsen (1992) mener at dette ikke skal tolkes i negativ forstand. Hvis myndighetene bruker et argument for å forsvare allmennkringkastingstjenester på nett, vil det interessante spørsmålet ikke være om det virkelig er slikt, men hvorfor de argumenterer for det (Syvertsen 1992). Syvertsen (1992) utdyper: "Within this framework the more 'bias' there is the better, as the arguments presented provide additional information and improves the document's utility as a source [...]".

I dette kapitlet har jeg beskrevet hvilke framgangsmåter jeg har benyttet. Jeg har beskrevet fordeler og ulemper ved den kvalitative tilnærmingen og de to metodene jeg har benyttet meg av: Dokumentanalyse og intervju. Disse metodene er valgt for å kunne besvare mine problemstillinger på best mulig måte. I neste kapittel vil jeg presentere analysen av debatten rundt den omdiskuterte trafikkportalen, Dit.no.

## 4. Debatten om NRKs trafikk- og ruteportal

NRK har som formål å være til stede på de meste brukte medieplattformene, for å legitimere sin status som lisensfinansiert kulturinstitusjon gjennom å være relevant for hele befolkningen. Gjennom sin ekspansjon til nye medieplattformer, har NRK utvidet sitt mandat, og er i konkurranse med mange andre aktører. Radio og tv har tradisjonelt sett vært et medium med mindre konkurranse enn internett. Det er mange medieselskaper som kjemper om besøks- og klikktall på nettaviser og nettjenester. NRK er en aktør som opptrer som de kommersielle aktørene – med mål om høye brukertall. Samtidig har NRK et spesielt oppdrag om å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet.

NRK har møtt sterk motstand - særlig fra kommersielle konkurrenter i forbindelse med kringkastingsinstitusjonens ekspansjon til nye medieplattformer. Som lisensfinansiert kulturinstitusjon og samtidig som medieselskap med konkurranselogikk, har NRK en dobbeltrolle som kan oppleves som problematisk. Syvertsen (1997: 113) hevder at NRK ble mer lik et kommersielt medieselskap i årene 1993-1996, og årsaken økt konkurranse med nyetablerte TV 2. I den perioden var det en utfordring å dokumentere at NRK var en annerledeskanal, og opprettholde den politiske oppslutningen (Syvertsen 1997: 114). NRK har fått kritikk for å opptre mer og mer som en kommersiell aktør, og denne utfordringen har ikke blitt mindre etter NRKs vekst på internett.

I vedtektene står det at NRK skal være til stede på alle viktige plattformer, med samme type innhold som de kommersielle aktørene, men at de "[...] bør etterstrebe å tilføye sitt tilbud et element av økt samfunnsverdi i forhold til det kommersielle tilbudet" (NRK 2012: § 13 d, 15 d). A-pressen skrev i høringsrunden at det "Både i bransjen og i samfunnet for øvrig er det bred oppslutning om at det er en viktig del av norsk mediepolitikk å opprettholde en lisensfinansiert allmennkringkaster" (A-pressens høringsuttalelse 2011). Utfordringen kommer derimot til hvor grensen skal gå og hvilke tjenester kan NRK utvikle på nye medieplattformer. Kommunikasjonssjef i TV 2, Rune Indreøy, uttalte til Kampanje:

Departementet må snart bestemme seg for hvor grensene går dersom NRKs virksomhet skal defineres som en lisensfinansiert allmennkringkaster i årene fremover. Trafikkportalen ligger langt utenfor det NRK skulle beskjeftige seg med, sier Indreøy (Fossbakken og Bisgaard 2012)

TV-mediet har begrensninger når det gjelder utforming, mens internetts teknologiske utvikling har i større grad gjort det mulig å utforme nye tjenester. De kommersielle aktørene

mener at flere av tjenestene faller utenfor NRKs oppdrag. Kulturdepartementet har forsøkt å avklare NRKs oppdrag på nye medieplattformer gjennom vedtektene, men den raske utviklingen gjør det vanskelig å sette grenser.

Dette kapitlet vil først sammenligne NRKs to nettsider yr.no og Dit.no, deretter vil debattens hovedtrekk og kjennetegn presenteres.

#### **4.1 Yr.no og Dit.no**

Værdata ble gjort gratis av Meteorologisk institutt i 2007 (Meteorologisk institutt årsrapport 2008). NRK lanserte yr.no samme året, og etter hvert utviklet både TV 2 og VG værtjenester. Rotevatn (2010: 65) hevder at NRK utfordret inntektsgrunnlaget til kommersielle aktører da de beveget seg inn på et marked hvor værdata ble solgt. Det ble en offentlig debatt og NRK fikk kritikk for deres mulighet til å drive tjenesten gratis, mens de kommersielle aktørene måtte skaffe annonsekroner eller brukerbetaling. Rotevatn (2010: 66) mener at hovedkritikken var rettet mot yr.no som konkurransevridende. Siri Kalvig, tidligere administrerende direktør i værværsselskapet Storm Weather Center, uttalte at yr.no fører til konkurransevridning og at det er et misbruk av NRKs markedsposisjon (Tonstad 2008).

Yr.no og Dit.no er to tjenester som ligner på hverandre. NRK har selv uttalt at de ville lage en lignende tjeneste som yr.no, bare for trafikk (Dit.no 2013). Mens værdata ble frigjort i 2007, ble rutedata frigjort i 2013. NRK anslår at Dit.no vil komme til å ha mindre brukere enn yr.no (NRKs søknad 2011). Debatten om Dit.no har klare likhetstrekk til debatten om yr.no. Den nye trafikkportalen, Dit.no, har som yr.no, blitt kritisert for å være konkurransevridende. TV 2 uttalte blant annet at Dit.no vil føre til negative virkninger for både innovasjon blant de kommersielle, men også for konkurranseforholdene i markedet (TV 2s høringsuttalelse 2011a).

Debatten om Dit.no skiller seg særlig fra debatten om yr.no på to punkter. For det første ble yr.no lansert i en tid hvor NRK hadde reklame på nettsidene, men disse ble fjernet i 2010. Reklame er altså ikke lenger en del av debatten. For det andre har Dit.no fått mye kritikk for å skille seg fra utformingen av NRKs tradisjonelle tilbud. På det punktet ble yr.no bare i mindre grad kritisert. På mobil er Dit.no utelukkende et verktøy for å søke opp reiseruter, og man skal få beskjed hvis for eksempel ett tog er forsinket eller en veistrekning er stengt. Dermed mener flere aktører at portalen ikke er redaksjonell, slik NRKs nettilbud må følge vedtektene være.

TV 2 uttrykte for eksempel i sin høringsuttalelse, at nyttetjenester uten nær tilknytning til det redaksjonelle innholdet ikke bør være aktuelt for statskanalen (TV 2s høringsuttalelse 2011a).

#### 4.2 Debattens hovedaktører og kjennetegn

Det er fire ulike aktører som blir trukket fram i analysen. Hver enkelt aktør som nevnes, er nærmere spesifisert i metodekapitlet. De kan kategoriseres som NRK og deres samarbeidspartnere, kommersielle aktører, offentlige organ og politikere/debattanter:

1. NRK og deres samarbeidspartnere: NRK samarbeider med Statens vegvesen og Ruter i utviklingen av NRKs nye trafikk- og ruteportal, Dit.no.
2. Kommersielle aktører: Aktører som har en interesse i markedet NRK opererer i og/eller er berørt av den nye trafikkportalen: Sentrale i debatten er blant annet TV 2, A-pressen, Eniro, MTG og Berner Gruppen.
3. Offentlige organ: Det inkluderer Kulturdepartementet som tar beslutning og andre departementer som har uttalt seg, i tillegg til tilsynsorganene Medie- og Konkurransetilsynet som gir uttalelser uavhengig av departementene. EFTA-dokumenter er også kategorisert en del av det offentlige organ.
4. Politikere/debattanter som har deltatt i den offentlige debatten gjennom kronikker og nyhetsartikler. Disse blir bare trukket fram i begrenset grad.

Det er flere ulike synspunkter som skiller seg ut i debatten rundt den planlagte trafikkportalen og allmennkringkasting på nye plattformer. Jeg vil særlig se på det som jeg har kategorisert som tre kjennetegn.

Det første kjennetegnet er *NRKs interesse av ekspansjon*. NRK må opprettholde en høy oppslutning for at selskapet skal bestå. Store deler av befolkningen er på de nye medieplattformene, og da er det også i NRKs interesse å være der

Det andre kjennetegnet er de kommersielle aktørenes bekymring for *forstyrrelser i markedet*. Flere aktører, som TV 2 og A-pressen, uttrykker en bekymring for å tape markedsandeler.

Det tredje kjennetegnet i debatten er *myndighetenes regulering av NRKs tjenester*. De norske myndighetene forsøker å regulere NRK på en måte som både ivaretar allmennkringkasterens og de kommersielle aktørenes interesser. Samtidig må myndighetene forholde seg til EUs regelverk. I de neste kapitlene vil jeg drøfte disse kjennetegnene og trekke fram aktørenes hovedargumenter.



### 4.3 NRKs interesse av ekspansjon

NRK når mange med radio- og tv-sendinger, men de vil også nå ut til brukere som er på andre medieplattformer. NRK har en interesse av å ekspandere på nettet, og NRKs samfunnsansvar er å oppfylle sitt allmennkringkastingsoppdrag i henhold til vedtektene. Det er ifølge NRKs vedtekter et plattformnøytralt oppdrag, og de skal dermed sørge for å oppfylle oppdraget både på tv, radio og nye plattformer som internett og mobil. NRK skal sørge for at befolkningen får tilgang til informasjon som gir et grunnlag til å delta i demokratiske prosesser, også på nye medieplattformer. NRKs hovedargument er at trafikkinformasjon og reiseplanlegging er en del av allmennkringkasting, uavhengig av medieplattform.

NRK og samarbeidspartnere ønsker at de som offentlige skal komme fellesskapet til gode, og med Dit.no kan nye brukergrupper nås. Det er en mangel i markedet for det som NRK ønsker å tilby gjennom trafikk- og ruteportalen. Det uttrykkes både fra NRK selv og Medietilsynet, at NRK har et spesielt ansvar som gjør at de er godt skikket til å utvikle en trafikkportal.

NRK har ikke et mål om økonomisk profitt på samme måte som kommersielle selskaper, men NRK trenger legitimitet i Norge for å drive sin virksomhet. Forsker Arne H. Krumsvik belyser forskjellen mellom NRK og kommersielle kanaler: "Det er seerminutt som skal produseres. Den eneste forskjellen er at TV3 selger sine tall til annonsørene, mens NRK veksler sine inn i politisk legitimitet" (Krumsvik 2011: 128). Vi kan se på nettmarkedet på samme måte. Både kommersielle aktører og NRK produserer nyhetsartikler og publiserer informasjon. TV3 selger klikktall og visninger til annonsørene, mens NRK veksler sine klikktall og visninger inn i politisk legitimitet. Regjeringen understreker viktigheten av en høy oppslutning: "Det er et viktig politisk ansvar å sikre at lisensmidlene benyttes i lisensbetalernes interesse" (St.meld. nr. 30 (2007-2008): 111).

#### 4.3.1 De offentliges samfunnsansvar

NRK hadde monopol da de startet opp med radio i 1933. Bastiansen og Dahl (2008) skriver at NRK som folkeopplyser var så selvsagt at det ikke ble skrevet ned (Bastiansen og Dahl 2008: 249). Da NRKs tv-kanal ble åpnet i 1960, var også det som monopol-kanal. Arbeiderpartipolitiker Einar Gerhardsen uttrykte en gang at fjernsynet skulle gi underholdning, men også undervisning og kunnskapsspredning (Bastiansen og Dahl 2008: 355). Siden starten har NRK bidratt med programmer av opplysnings- og undervisningskarakter (Syvertsen 1997: 172, 175). Dette fortsatte etter at monopollet ble

oppløst, men ble først definert da NRK fikk sine vedtekter i 1996: "NRK skal tilby tjenester som kan være kilde til innsikt, refleksjon, opplevelse og kunnskap gjennom programmer av høy kvalitet" (NRKs vedtekter 2012: § 15 a).

Statens Vegvesen, en av NRKs samarbeidspartnere i etableringen av trafikkportalen, mener at NRK har samme type samfunnsansvar som dem og det er å "[...]tilby gode tjenester til alle i Norge" (Statens vegvesens høringsuttalelse 2011). De understreker at NRK bør få samarbeide med andre offentlige selskaper som har lignende samfunnsansvar og gir NRK egenskapen som en tilbyder av tjenester som kommer fellesskapet til gode. Både NRK, Statens Vegvesen og Ruter har alle et mål om å tilby tjenester som skal komme fellesskapet til gode. NRK hevder at portalen vil kunne gi en stor samfunnsmessig gevinst og fører videre det tradisjonelle argumentet om at NRK har en oppgave i å opplyse borgerne. De utdyper: "Trafikk- og ruteportalen har som ambisjon å gi publikum tilgang til informasjon som setter dem i stand til å gjøre reflekterte valg for selv å kunne bidra til sikrere, mer effektiv og miljøvennlig samferdsel" (NRKs søknad 2011: 14).

Allmennkringkasting blir i denne forståelsen verdsatt på lik linje som andre offentlige infrastrukturer: Post, veier, jernbane og lignende (Syvertsen 1999: 3). Her kan vi trekke linje til Syvertsens (1999) første betydning av allmennkringkasting, som er at det skal være et offentlig eller kollektivt gode. Allmennkringkastingen vil primært "[...] ha ansvar for å sikre at alle får den informasjon og de kunnskaper som er nødvendige for å kunne fungere som samfunnsborgere" (Syvertsen 1999: 3). NRK og deres samarbeidspartnere trekker på en medborgerdiskurs når argumentasjonen for allmennkringkasting, er at man vil det beste for borgerne (Larsen 2008).

NRK hevder i sin søknad at det ikke finnes noen nasjonal reiseplanlegger, og det er derfor en oppgave statskanalen kan utføre. Gule sider har riktignok en ruteplanlegger, mens NRK utvikler en fullstendig reiseplanlegger, både for bil- og kollektivtransport. En nasjonal ruteplanlegger er noe det offentlige har arbeidet med lenge, og det er en tjeneste som har stor støtte fra politisk hold.

Ved å skrive høringsuttalelser har trafikkportalens samarbeidspartnere et mål om å få trafikkportalen godkjent og uttalelsene må ses i lys av dette. Kulturministeren, representert ved Arbeiderpartiets Hadia Tajik, uttalte i Kulturdepartementets pressemelding da trafikkportalen ble godkjent: "[...] Dette er et godt eksempel på at offentlige organer går sammen om fellesløsninger til beste for allmennheten" (Kulturdepartementet 2012b). Hun

understrekte dermed viktigheten av NRK som en viktig del av demokratiet og at det er positivt at de offentlige samarbeider.

Det er flere av høringsaktørene som ikke synes det er like positivt at NRK synes å være i en bedre posisjon til å få data fra andre offentlige instanser. Fornyings-, administrasjon og kirkedepartementet uttrykte nettopp det poenget i sin høringsuttalelse, og skrev følgende: "[...] NRK er i en unik posisjon til å etterspørre rådata fra forvaltningen" (FADs høringsuttalelse 2011). En av dem som var kritisk til NRKs søknad om en trafikkportal, var eier av blant annet P4 og Viasat – Modern Times Group (MTG). I sitt høringsbrev til Kulturdepartementet, skrev de at det ikke er NRKs oppgave å informere på samferdselsområdet. De mente at trafikkportalen ville vært "[...] en naturlig oppgave for samferdselsmyndighetene, og ikke for en kringkastingsbedrift uten noen erfaring med å utvikle eller drifte nettbaserte trafikkinformasjontjenester" (MTGs høringsuttalelse 2011a).

#### 4.3.2 NRKs Merverdi

Medietilsynet legger for eksempel vekt på i sine rådgivende uttalelser om nye NRK-tjenester har en merverdi. Nærmere spesifisert betyr dette om en tjeneste har tilbyr noe utover det som allerede tilbys i markedet. I forhåndsgodkjenningsprosedyren til Medietilsynet, er det et krav til at tjenesten må dekke en merverdi. Etter monopolets oppløsning mellom 1980 og 2000, ble NRK viktigere som et alternativ til kommersielle kanaler og NRK skriver selv på sine nettsider: "Helt siden starten i 1933 har NRK vært på plass for å gi et bredt tilbud til det norske folk" (Fordal 2009b). Det skal også brukes midler på å utvikle programmer for grupper som det er liten kommersiell interesse for. På samme måte kan vi se på NRK på nett, og deres ønske om å skape et bredt tilbud, og tilby tjenester der kommersielle aktører ikke kan gi et tilstrekkelig tilbud – altså en merverdi.

Merverdi-uttrykket dukket gjentakende opp i en stortingsmelding da FM-nettets overgang til DAB ble diskutert: "Departementet legger i tillegg til grunn at dagens FM-sendinger ikke kan avvikles før hele befolkningen har tilgang til et digitalt radiotilbud, og dette tilbudet gir befolkningen *en digital merverdi*" (St.meld. nr. 30 (2006-2007): 9; min kursivering). Det var også et uttrykk som ble flittig brukt i overgangen mellom det analoge og digitale fjernsynsnett:

Departementet legger til grunn at det ikke er aktuelt å påføre publikum denne merkostnaden om det ikke er sannsynliggjort at det digitale tilbudet representerer en

klar merverdi for seerne. Denne merverdien kan komme til uttrykk i form av større valgmuligheter mellom ulike kanaler, bedret teknisk kvalitet, mobilt mottak, tilbud om et bredere spekter av andre digitale tjenester etc. (St.meld. nr. 44 (2002-2003): 22).

Begrepet har blitt særlig populært de siste 10 årene og særlig i legitimering av digitalisering fra departementets side gjennom stortingsmeldinger og Medietilsynets uttalelser.

I NRKs siste fem årsrapporter finner jeg bare ett tilfelle av ordet "merverdi". De skrev i rapporten for 2010 at med OLs-sendinger og den europeiske sangfinalen ville de legge til rette for en felles opplevelse. Som et eksempel på merverdi bruker de rapduoen Madcons "del øyeblikket-stunt" med sangen "Glow" (NRKs årsrapport 2009: 4).<sup>19</sup> NRK skal underholde, men vil gi en merverdi gjennom informasjon (NRKs årsrapport 2009: 4). Det skrives derimot om allmennverdi, ett ord som NRK har lansert og flittig brukt. I årsrapporten fra 2010 forklarer de begrepet, og tillegger det en mening som ligner veldig på merverdi-begrepet:

NRK har fått et spesielt oppdrag av det norske folk. NRK skal formidle innhold som gir allmennverdi til alle målgrupper i samfunnet vårt. Mange er, sammen med oss, opptatt av at NRKs innhold skal gjøre en forskjell. Det er ikke nok å ta kommersielle grep i bruk for å trekke publikum. NRK må samtidig løse sitt samfunnsoppdrag (NRKs årsrapport 2010).

Allmennverdi-begrepet har en sentral posisjon i årsrapporten fra 2010, men i 2011 nevnes det bare én gang. Likevel blir meningen av ordet hyppig benyttet, selv om det bare ordet nevnes én gang, NRKs bruk av honnørord i årlige rapporter kan ses på som legitimeringsbestrebelse (Syvertsen 1999: 4). Merverdi og allmennverdi er begge begreper som skal gi en tilleggsverdi.

I Medietilsynets rådgivende uttalelse om NRKs trafikkportal, siterer de fra odelstingsproposisjonen vedrørende innlemmelsen av forhåndsgodkjenningsprosedyren: "Forutsetningen om merverdi må følgelig ikke oppfattes som en sperre mot at NRK tilbyr tjenester som også tilbys av kommersielle aktører" (Ot.prp. nr. 81 (2008–2009): 4,5). NRK gis derfor et friere spillerom, ved at de har muligheten til å drifte tjenester som allerede tilbys i markedet. En allmennkringkastingstjeneste må altså ikke utelukkende dekke et nytt og uberørt området i markedet. Merverdi og allmennverdi er begreper som gir NRK muligheten til å legitimere mange av sine tjenester, bare ved at de har et allmennkringkastingsoppdrag.

---

<sup>19</sup> Se video av NRK skape merverdi gjennom "del øyeblikket-stuntet" med Madcon <http://p3.no/fikk-europa-til-a-danse/> [08.03.13]

Selv om NRKs nye tjenester forstyrrer konkurransen i markedet, kan det altså likevel aksepteres etter EFTA-bestemmelser:

Ved vurdering av om støtten er forholdsmessig, vil Overvåkningsorganet(ESA) vurdere om eventuell vridning av konkurransen som støtten medfører, kan rettferdiggjøres ut fra behovet for å utføre allmennkringkastingsoppgaven og å sørge for finansiering av denne (ESA 2012: 10).

Etter disse EFTA-bestemmelsene gis det signaler om at allmennkringkastingsbehovet kan gå foran konkurransen i markedet. Både NRK og Statens vegvesen ønsker en tjeneste som skal gi befolkningen et godt informasjonsgrunnlag, styrke demokratiet og tilføre en merverdi i markedet. På en annen side er det uenighet om det er nødvendig at NRK skal tilføre denne merverdien. Medietilsynet (2011a: 25) påpeker at det er en egenverdi bare det at NRK står bak tjenesten:

Medietilsynet mener det er grunn til å anta at NRK, som offentlig eid og lisensfinansiert allmennkringkaster, har spesielle forutsetninger for å fylle den antatt ressurskrevende funksjonen med koordinering og aggregering av data og bidra til at tjenesten gir konkurransenøytral informasjon.

Flere av de kommersielle aktørene har påpekt i høringsuttalelsene at NRK gis for frie rammer for hva lisensmidlene kan brukes til. MTG påpeker at merverdi-begrepet gir NRK mulighet til å forsvare for mange tjenester, og uttaler at det kan "[...] føre til at NRK kan bruke lisensmidler til å finansiere nær sagt enhver tjeneste som kan ha en nytteverdi for befolkningen" (MTGs høringsuttalelse 2011a). Det er en bred enighet blant kommersielle aktører om at NRKs vedtekter er for vide, og det kan forstyrre markedet i stor grad. Dette er argumentasjon som er helt vanlig, ifølge Karol Jakubowicz: "The campaign against public service broadcasting operators usually begins with a demand for a clear definition of PSB" (Jakubowicz 2004: 20 (sitert i Freedman 2008: 155)). Kommersielle aktører uttrykker at både merverdi-begrepet og allmennkringkastingsvedtektene kan tolkes for vidt på de nye medieplattformene.

Universitetet i Bergens uttrykte derimot at NRK har et plattformnøytralt samfunnsoppdrag, og da må ikke medieplattformene reguleres ulikt: "Gitt NRKs plattformnøytrale samfunnsoppdrag vil dette innebære et merkelig skille der det innføres strengere krav til tilbudet på nye medieplattformer enn på tradisjonelle plattformer" (UiBs høringsuttalelse 2010). Det er en tendens ved at private mener de kan fylle etterspørselen, mens NRK, Statens

vegvesen og Ruter ser det som en oppgave spesielt egnet for dem som offentlige aktører. Oppsummert kan vi si at NRKs hovedargument, er behovet for trafikktenester. I kapittel fem vil jeg gå nærmere inn på NRKs argumentasjon om at kravet til forhåndsgodkjenning kan hemme NRKs utvikling.

#### **4.4 Forstyrrelse i markedet**

Det andre kjennetegnet går på de kommersielles frykt for tapte markedsandeler og argumentasjonen om at NRK forstyrrer markedet. Statskanalen har en høy oppslutning i seertall og lyttertall på sine tv- og radiokanaler, og de viser også til et høyt brukertall på internett. Den totale daglige dekningen hos NRK var på 87 % i siste kvartal i 2012 – inkludert tv, radio og internett (Medienorge 2012b).<sup>20</sup> Flere aktører viser til NRKs høye oppslutning og mener at det er viktig at NRK består, men samtidig stilles det spørsmål ved NRKs stabile inntekt og store markedsandel på Internett. Uttalelsene fra aktørene går gjerne på at en trafikkportal ikke kan godkjennes etter NRKs vedtekter, og de kommersielle aktørene er ikke begeistret for NRKs vide oppdrag. A-pressen mener for eksempel at "[...] myndighetene og NRKs eier må foreta en tydelig avklaring av rammene for NRKs aktiviteter på ulike medieplattformer" (A-pressens høringsuttalelse 2011).

Hovedargumentet går på behovet for fri konkurranse, og at NRK ødelegger markedet for kommersielle aktører. NRK ønsker å utvikle seg på nett, mens kommersielle aktører mener at det er mer hensiktsmessig at det kommersielle markedet kan fylle etterspørselen for tjenester som trafikkportalen. Collins (2009: 55) hevder at det er to generelle faktorer som utgjør en allmennkringkastingskrise:

1) PSB firms are experiencing (in varying degrees) intensified competition, chiefly deriving from increased internet penetration and use, and 2) a loss of legitimacy on their claims to special treatment caused both by the effects of competition and by their (mis)behaviour (Collins 2009: 55).

##### **4.4.1 Konkurranse og NRK**

Det er en uenighet om hva som er beste for borgerne i det klassiske skillet mellom offentlig styring og privatisering med et friere marked. TV 2 er uenig med Medietilsynet i at NRK som lisensfinansiert allmennkringkaster i seg selv har bedre forutsetning enn mange andre for å

---

<sup>20</sup> TNS Gallup målte daglig dekning av NRKs nett-tv, tekst-tv, mobil, tv, radio og NRK.no/yr.no.

starte tjenesten. De påpeker at konkurranse i markedet er bedre for utviklingen enn at NRK alene skal drive det (TV 2s høringsuttalelse 2011b). Forskerne Jo Bardoel og Gregory Ferrell Lowe hevder at dette ikke er en uvanlig bekymring blant de kommersielle aktørene: "The commercial lobbies strive to undermine public service in order to advance private capital interest" (Bardoel og Lowe 2007: 15).

NRK legger vekt på den store samfunnsmessige gevinsten en trafikkportal vil gi, mens flere av de kritiske aktørene er nervøse for gode inntjeningsmuligheter forsvinner. TV 2s uttalelse bærer preg over at de ikke nødvendigvis er bekymret over en trafikkportal fra NRK i seg selv, men en ny tjeneste fra NRK som vil gi dem enda større andel i markedet og muligheten til å utvikle nye tjenester. Bardoel og Lowe understreker at denne uenigheten om allmennkringkasterens oppgaver og markedets interesser er vanlig når allmennkringkasteren går fra å være allmennkringkaster (PSB) til å bli en allmennmedievirksomhet (PSM): "This culture versus commerce divide is the most characteristic tension in the debate about PSB, and especially in the context of deliberations about the transition to PSM" (Bardoel og Lowe 2007: 17). Det er vanskelig å veie demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet opp mot kommersielle interesser.

Flere av de kommersielle aktørene vektlegger utfordringen ved at NRK tilbyr innholdet gratis og reklamefritt som negativt for markedet. Medredaktør Kristian Meisingset (2012), skrev i det høyreliberale magasinet Minerva:

NRK er gratis. Det er et problem for resten av mediebransjen, siden det svekker muligheten deres til å ta i bruk brukerbetaling for tjenester. Teorier om tosidig marked viser at med brukerbetaling ville vi fått et mer differensiert tilbud, mens en ren reklamefinansiering gjør tilbudene likere.

Både Berner Gruppen som eier Dagbladet, og TV 2 har en lignende holdning som Meisingset, og uttalte:

NRK kan lansere slike tjenester uten økonomisk risiko, mens private må finne forretningsmodeller som gir reklameinntekter og/eller brukerbetaling (Berner Gruppens høringsuttalelse 2011).

TV 2 er svært bekymret for at det i praksis vil være fritt frem for NRK å gå videre med sin strategi og ekspandere videre inn på tjenester som kan tilbys eller allerede tilbys av private aktører. Mot en inntektsside som NRKs kombinert med høykvalitets gratistilbud uten reklame, er det ikke mulig å konkurrere (TV2s høringsuttalelse 2011a).

Gratis og reklamefritt innhold er samtidig er et av punktene som Kulturdepartementet vurderer som årsaken til at NRK fikk godkjent portalen. Kulturdepartementet skrev "At trafikkportalen skal være ikke-kommersiell innebærer at tjenesten ikke vil være styrt av kommersielle motiv og krav til inntjening. NRK kan derfor bidra til at trafikkportalen formidler informasjonen på en nøytral og troverdig måte" (Kongelig resolusjon 2012: 12).

Berner Gruppen og TV 2 mener at gratistjenester ødelegger for konkurransen i markedet, mens nettsjef i NRK, Sindre Østgård, skrev i et debattinnlegg på NRK: "Der hvor Google har som hovedinteresse å tjene penger, har vi kun brukernes behov i fokus, og er dedikert til å sikre trygge, effektive og miljøvennlige reiser i hele landet" (Østgård 2013). Han bygger videre på argumentet om at de leverer et gratisprodukt som skal være dedikert til norske brukere.

#### 4.4.2 Merverdi og markedet

Det er nok flere kommersielle aktører som kan utvikle en trafikk- og ruteportal, men det har til nå ikke vært en suksess, både på grunn av manglende investeringer og tilgang til trafikkdata. P4 har en trafikkportal med et begrenset antall brukere, og TV 2 er fortsatt i en tidlig fase med sin mulige portal (TV 2s høringsuttalelse 2011a). Flere av aktørene argumenterer for at markedet kan fylle etterspørselen, men til nå har markedet muligens vært for dyrt å investere i eller for vanskelig å få tak i trafikkdata. TV 2 og A-pressen uttaler at det ikke er tilgang til frie data fra reiseselskaper og offentlige etater. En global trafikkjeneste som Google Transit har en begrenset funksjon i Norge, fordi de manglet tilgang til data fra reiseselskaper og offentlige etater på daværende tidspunkt.<sup>21</sup> Etter at rutedata ble fritt tilgjengelig i februar 2013, lanserte Gule sider en kollektivplanlegger. Freedman bruker begrepet markedssvikt (market failure) når et kapitalistisk marked fører til mangler for publikum og videre: "[...] jeopardize the democratic functions the media are assumed to have" (Freedman 2008: 8).

Nettsjef i NRK, Sindre Østgård, påpekte problemet ved å bruke Googles løsning som mangler viktige trafikkdata: "Til tross for at for eksempel veien over Valdresflya er stengt i dag, gir Google likevel råd om å bruke denne veien over fjellet. Vi vil være med å lage et tilbud folk kan stole på[...]" (Eriksen og Vold 2012). NRK ønsker å lage en løsning som brukerne kan

---

<sup>21</sup> Google transit er en del av Google maps: <http://www.google.com/intl/no/landing/transit/#mdy> [06.03.13]



stole på og oppfylle brukernes behov, mens TV 2 ikke ser noen grunn til at et selskap uten statsstøtte kan utvikle en tilsvarende tjeneste.

TV 2 mener at den eventuelle samfunnsmessige merverdien uansett ikke kan oppveies for den negative innvirkningen på markedet (TV 2s høringsuttalelse 2011b). Flere av de andre som har kommet med innspill på høringen, uttrykker lignende. Eniro hevder at "Trafikkportalens merverdi kan dekkes av markedet" (Eniros høringsuttalelse 2011b). Selv om ingen andre tilbyr den tjenesten NRK beskriver, finnes det mange overlappende tjenester – som Eniros egen trafikkplanlegger. Flere teoretikere mener at markedssvikten har økt, som en konsekvens av digitaliseringen og konvergensen (Donders 2011: 32).

MTG uttaler at en "Merverdi kan kun foreligge dersom tilsvarende tjenester ikke ville blitt tilbud av kommersielle aktører som kunne etablere tjenester på tilsvarende vilkår som NRK" (MTGs høringsuttalelse 2011a). Det er en uenighet blant aktørene om markedet allerede tilbyr dette eller om det vil bli tilbudt i framtiden. MTG understreker dette i sin høringsuttalelse. Det er kun tjenester som oppfyller sosiale, demokratiske og kulturelle behov i samfunnet som kan godkjennes, og det skal gi en merverdi til markedet. NRKs trafikkportal ble godkjent, til tross for at mange konkurrerende aktører argumenterte for at markedet kunne gi den nevnte merverdien.

En av NRKs hovedkonkurrenter, TV 2, er enig i at en trafikkportal vil gi en samfunnsmessig gevinst, men "[...] at det ikke har nevneverdig samfunnsmessig merverdi at NRK etablerer en slik tjeneste, sett opp mot alternativet, nemlig at det etableres tilsvarende tjenester uten statsstøtte" (TV 2s høringsuttalelse 2011b). De ser den samfunnsmessige gevinsten, men ytrer derimot et ønske om et kommersielt alternativ, og viser en tiltro til at TV 2 selv eller andre kommersielle aktører ser gevinsten i å etablere en trafikkportal slik NRK har beskrevet. Til nå har det ikke kommet en tjeneste som tilsvarende det NRK gir uttrykk for i søknaden sin og de skrev: "[...] det er fremdeles vanskelig å finne fram til relevant og korrekt trafikkinformasjon" (NRKs søknad 2011: 14). NRK understreker også at de fleste data vil være tilgjengelig for alle, og det vil da bli tilrettelagt for andre aktører å benytte seg av disse datasettene.

De kommersielle aktørene har tro på at de kan gi brukerne tilstrekkelig informasjon, selv om trafikk- og rutetilbudet i markedet er fragmentert. De uttrykker også at det å bevare konkurransen i markedet er høyere rangert enn å gi brukerne et helhetlig trafikk- og rutetilbud. Det helhetlige trafikk- og rutetilbudet skal derimot bli utviklet og tilgjengeliggjort

for brukerne om etterspørselen er nok. De kommersielle aktørene mener det ikke er noen markedssvikt, mens NRK mener at det kommersielle markedet ikke er tilfredsstillende for brukerne.

De aller fleste aktørene som har uttalt seg i høringsrundene har som mål at trafikkportalen ikke bør godkjennes, og flere er interessert i å utvikle en bedre eller etablere en ny trafikkportal. Det er også flere aktører som blir berørt av en trafikkportal og som har tjenester som kan bli overflødige ved en mer helhetlig og omfattende trafikkportal fra NRK. Eniro, som drifter Gule Sider, hevder at ingen netjtjenester er nøyaktig like i hva de tilbyr brukerne, men at det tilbys overlappende tjenester og flere netjtjenester vil bli direkte berørt av NRKs trafikkportal (Eniros høringsuttalelse 2011a).

#### 4.4.3 Samarbeid og redaksjonell uavhengighet

De kommersielle aktørene hevder at NRKs samarbeid med andre aktører gjør at det blir en desto større markedsvridning. Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet mente at det sannsynligvis er lettere for NRK å få data fra andre offentlige enn en kommersiell aktør.

NRKs trafikkportal er et samarbeidsprosjekt, og det kan i følge TV 2 true NRKs integritet. TV 2 utalte for eksempel at "[...] det totale omfanget av NRKs samarbeidsflate med statlige etater og andre utenforstående organisasjoner er en mulig trussel mot NRKs uavhengighet" (TV 2s høringsuttalelse 2011a). I vedtektene står det at "NRK skal verne om sin integritet og sin troverdighet for å kunne opptre fritt og uavhengig i forhold til personer eller grupper som av politiske, ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innholdet" (NRKs vedtekter 2012: § 12 d). Det er en viktig del av legitimeringen at NRK forholder seg til de mediepolitiske bestemmelsene, her representert av NRKs vedtekter.

Det redaksjonelle går også på om NRK bevarer sin uavhengighet når de samarbeider med andre aktører. Samarbeid med andre aktører kan også ses på som en tilpasning til nye plattformer. Store datamengder, og en utforming som skal fange brukernes oppmerksomhet krever sitt. Redaksjonssjef for blant annet Dit.no og yr.no, Erik Bolstad (2013), hevdet at en værtjeneste som yr.no sannsynligvis ikke ville vært mulig uten samarbeid med Meteorologisk institutt. Samtidig er redaksjonell uavhengighet en viktig del av NRKs legitimitet, som hos andre aktører som driver journalistisk arbeid. NRK skal opptre fritt og uavhengig av press og kommersiell innflytelse.

Medietilsynet skriver i sin rådgivende uttalelse at det er fare for at NRKs uavhengighet kan svekkes ved samarbeid med andre aktører – særlig hvis disse tjener økonomisk på samarbeidet eller påvirker det redaksjonelle innholdet. Både Statens vegvesen og Ruter er statlige selskap, men Ruter selger tjenester som billettsalg og kan nyte gode fordeler i et samarbeid. I pressemeldingen fra Kulturdepartementet angående godkjenning av portalen, ble det nevnt som et vilkår at det ikke skal drives med billettsalg. Det kan derimot være lenker til bestilling på en konkurransenøytral måte (Kulturdepartementet 2012a).

Den journalistiske integriteten kan være i faresonen ved press fra samarbeidsaktører. Ruter og Statens Vegvesen kan ha andre ønsker enn NRK og har påvirkningskraft gjennom levering av datasett. Samarbeid fører med seg praktiske fordeler for NRK, men har altså også fått de kommersielle aktørene til å sette spørsmålsteget ved NRKs uavhengighet. Flere aktører opplever at NRK som offentlig, gir dem fordeler ved samarbeid med andre offentlige, og kan føre til en konkurransevridende situasjon.

Dette kjennetegnet om forstyrrelser i markedet, kan oppsummeres med at de kommersielle aktørene er bekymret for å miste en større del av markedet. NRK ønsker på sin side å gi et kvalitetsprodukt til brukerne i et marked som er fragmentert. Det er også tydelig at det er en konflikt om markedssvikten.

#### **4.5 Myndighetenes reguleringen av NRKs tjenester**

Norske myndighetene forsøker å balansere mellom å ivareta NRKs og de kommersielle aktørenes interesser, samtidig som at de må forholde seg til EUs regelverk. NRK er en statsstøttet aktør, og det er problematisk for EU som ønsker fri konkurranse i markedet. Med de nye medieplattformer har reguleringen blitt enda mer utfordrende.

##### **4.5.1 Statsstøtte i markedet**

Statsstøtte, slik som lisensfinansiering regnes for å være, skal ikke utsette markedet for forstyrrelse, med mindre tjenesten har en merverdi. Likevel skal ikke finansieringen påvirke "[...] konkurransen i EØS i en uforholdsmessig grad" (ESA 2012: 12). Det kan likevel føre til mangler i markedet, dersom NRK ikke får drive tjenester som skal komme samfunnsborgerne til gode. Moe (2011: 61) mener at tilbudet vil oppleves som mangelfullt uten en allmennkringkaster. Owen (2009: 75) er uenig og hevder: "Markets, even very imperfect ones, seem to do better than planners at serving customer's needs, and markets are far more

easily revolutionized by innovation than are regulatory fiefs". Owen har studert en amerikansk kontekst, men kommer likevel med gode poenger. Han mener at de kommersielle aktørene bedre kan tilfredsstille etterspørselen, og uttrykker at hvis myndighetene på et tidligere tidspunkt hadde åpnet opp for mer konkurranse, ville borgerne hatt et bedre tilbud (Owen 2009).

I Kulturdepartementets avgjørelse av trafikkportalen ble tjenestens merverdi vurdert som viktigere enn de konkurransemessige virkningene:

EØS-landene har en relativt vid handlefrihet mht. hvilke tjenester som kan defineres som allmennkringkasting. Overvåkningsorganets retningslinjer bestemmer videre at konkurransebegrensninger som er nødvendige for å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget kan aksepteres, såfremt den nye tjenestens merverdi for samfunnet som overstiger tjenestens konkurransemessige virkninger (Kongelig resolusjon 2012: 4).

Det er således ingen fast grense mellom merverdien for samfunnet og konkurransens negative virkninger.

Markedsaktørene kan vurderes som inhabile ettersom de argumenterer for at trafikkportalen både skader konkurransen og er innovasjonshindrende – samtidig som de selv ønsker å tjene penger i samme marked. Mediebedriftenes landsforbund uttalte i forbindelse med høringen:

"NRK-tjenester som trafikkportalen, vil kunne virke innovasjonshindrende i den del av bransjen som lever av bruker- og annonseinntekter" (MBLs høringsuttalelse 2011).

Konkurranse i markedet skal øke gevinsten for forbrukerne, men samtidig er det vanskeligere å tjene penger jo flere konkurrenter man har. På samme måte kan vi se på NRKs uttalelser i eget ønske om å øke og opprettholde oppslutningen, samt bevare legitimiteten. Krumsvik (2011: 128) skriver at det er mengden av brukere som gir politisk legitimitet til NRKs privilegier.

De kommersielle aktørene hadde likevel en god sak i og med at Konkurransetilsynet vurderte trafikkportalen som skadelig for markedet: "[...] trafikkportalen vil berøre flere kommersielle aktører som tilbyr eller er i ferd med å utvikle nettbaserte trafikkopplysningstjenester, samt nettportaler som konkurrerer med nrk.no" (Konkurransetilsynet 2011: 7). Videre fant Konkurransetilsynet "[...] det sannsynlig at trafikkportalen vil ha en betydelig negativ innvirkning på eksisterende kommersielle aktører som tilbyr eller er i ferd med å utvikle nettbaserte trafikkopplysningstjenester, samt nettportaler som konkurrerer med nrk.no" (Konkurransetilsynet 2011: 9). Statsstøttereglene i EØS-avtalen krever at det foreligger en

klar definisjon av hvilke tjenester som kan være en del av allmennkringkastingsoppdraget. Det framkom en uklarhet i definisjonen av allmennkringkastingsoppdraget etter at både Medie- og Konkurransetilsynet utga sine uttalelser. Dette ble enda mer uklart i etterkant, da Kulturdepartementet godkjente trafikkportalen til tross for Konkurransetilsynets mening om dens negative innvirkning på markedet og Medietilsynets anbefaling om å avslå.

#### 4.5.2 Forankring i vedtektene og historisk relevans

Medietilsynet vurderte yr.no i sin gjennomgang av eksisterende tjenester i 2010. En tjeneste som yr.no ble vurdert både etter om den hadde forankring i allmennkringkastingsoppdraget, historisk relevans og om samarbeid med eksterne aktører var i tråd med vedtektene. I vurderingen av NRKs gamle trafikkjeneste, fant Medietilsynet at tjenesten hadde relevans i vedtektene ved å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet.

Flere aktører uttalte at grensene for om en netjtjeneste har forankring i vedtektene er for uklart. Mediebedriftenes Landsforbund var en av de som mente at trafikkportalen ikke har forankring i vedtektene og at trafikkportalen ligger utenfor allmennkringkastingsoppdraget: "Vi mener prinsipielt at NRKs vedtekter gir for vide rammer for virksomheten på internett, og at vedtektene derfor må endres" (MBLs høringsuttalelse 2011). Medietilsynet tar opp dette i sin rådgivende uttalelse om forhåndsgodkjenning av trafikkportalen:

Når det gjelder hvilket innholdstilbud som kan omfattes av NRKs allmennkringkastingsoppdrag, kan det argumenteres for at NRKs vedtekter etter sin ordlyd gir få begrensninger på det innholdstilbudet som kan inngå i oppdraget. Dette kan oppfattes som problematisk sett i forhold til kravet om at vedtektene skal gi en tydelig og klar avgrensning av hvilke rammer som gjelder for NRKs allmennkringkastingsvirksomhet (Medietilsynet 2011a: 16).

Vedtektene er ikke ment å dekke alle tjenester NRK skal kunne drive, men Kulturdepartementet har derimot utarbeidet en liste over aktiviteter som faller utenfor allmennkringkastingsoppdraget. Det gjelder produkter eller tjenester som skal generere overskudd for NRK: Annonser/reklame, e-handel, sponsing og varehandel/salg av spin-off-produkter (Kulturdepartementet 2010).

Signalene fra EFTA gir heller ikke en klar avgrensning av allmennkringkastingsoppdraget. De uttaler at NRK skal kunne tilby innhold på nye distribusjonsplattformer, og at innholdet skal være "[...] rettet mot allmennheten og mot grupper med særlige interesser, forutsatt at de tar sikte på å dekke de samme demokratiske, sosiale og kulturelle behov i vedkommende

samfunn, og ikke har uforholdsmessig stor innvirkning på markedet som ikke er nødvendig for å utføre allmennkringkastingsoppgaven" (ESA 2012: 15). Ettersom vedtektene og signalene fra EFTA ikke gir klare føringer for hva allmennkringkasting kan være, må Medietilsynet derfor velge noen tilnærminger. En tilnærming Medietilsynet har valgt, er å vurdere tjenester etter historisk relevans.

Fordi vedtektene ikke gir en tydelig og klar avgrensning, mener Medietilsynet at det er passende å se på hva NRK tradisjonelt har levert på radio og tv (Medietilsynet 2010: 46). Det kan særlig være relevant for en tjeneste "[...] som ikke er redaksjonelt tilknyttet NRKs programmer på radio og fjernsyn" (Medietilsynets 2010: 46). "Vær" er et tema som ifølge Medietilsynet har historisk relevans i allmennkringkastingsoppdraget, ettersom NRK har hatt et fokus på vær gjennom mange tiår. Yr.no ble derfor godkjent. "Vær" er ikke nevnt i vedtektene, men Medietilsynet skriver: "Informasjon om vær har imidlertid daglig relevans for store deler av befolkningen, og har særskilt relevans for sikkerhet og beredskap" og "Værmeldinger har tradisjonelt inngått som et fast element i NRKs tilbud, og sendes i tilknytning til NRKs nyhetssendinger på radio og fjernsyn. Tjenesten har forankring i NRKs daglige tilbud, og ivaretar hensyn til allmennheten som NRK tradisjonelt har ivaretatt" (Medietilsynet 2010: 41).

Medietilsynet uttaler at de vil se på hvor mye tjenesten framstår som løsrevet fra det tradisjonelle tilbudet på radio og fjernsyn, og om temaområdet har vært en viktig del av allmennkringkastingsvirksomheten (Medietilsynets 2010: 10,11). Trafikk ble trukket fram i NRKs søknad som noe de opplyst om på radio siden 1960-tallet, på tekst-tv siden 1984 og på mobil og internett siden 2002 (NRKs søknad 2011: 14).

I vurderingen av UT.no skrev Medietilsynet at NRK har sendt programmer tilknyttet temaet friluftsliv og har delvis en historisk relevans, men at turmuligheter og forberedelser av reiser skiller seg fra tradisjonelle tilbudet (Medietilsynets 2010: 46). Videre uttrykte tilsynet at "[...] Trafikk og yr.no i større grad (formidler) den samme informasjonen som NRK tradisjonelt har formidlet på radio og fjernsyn" (Medietilsynets 2010: 46). Her er det snakk om den tradisjonelle trafikk-tjenesten NRK har hatt, og som bare gir avviksinfo begrenset til løpende trafikkmeldinger som for eksempel stengte veier og innstilte togruter (se bildet under).

#### SISTE TRAFIKKMELDINGER

##### **Rv 19 Horten-Moss: Ventetid fra Horten for store kjøretøy**

På sambandet Horten-Moss er det nå bedret seg og det er normal trafikk for personbiler og Bastø IV er tilbake i trafikk. Større kjøretøy må derimot fortsatt forvente inntil 1 times ventetid, opplyser Bastøfosen.

*Publisert kl 17:41*

##### **Rv 19 Horten-Moss: Ventetid fra Horten for store kjøretøy**

På sambandet Horten-Moss er det nå bedret seg og det er normal trafikk for personbiler og Bastø IV er tilbake i trafikk. Større kjøretøy må derimot fortsatt forvente inntil 1 times ventetid, opplyser Bastøfosen.

*Publisert kl 17:41*

Figur 3: Skjermdump fra NRKs gamle trafikkjeneste, [www.nrk.no/trafikk](http://www.nrk.no/trafikk) [12.03.13].

I vurderingen av trafikkportalen, uttalte Medietilsynet at tjenesten skiller seg vesentlig fra NRKs tradisjonelle trafikkinformasjonstilbud (Medietilsynet 2011a). At Medietilsynet vurderer etter historisk relevans, har blitt kritisert. TV 2 mener at det ikke er tilstrekkelig at tjenester har en historisk relevans: "Vedtektene kan ikke forstås slik at alle temaer som NRK opp gjennom tiden har dekket redaksjonelt på radio og tv er tilstrekkelig grunnlag for å inkludere verdiøkende tjenester på internett og mobile enheter i allmennkringkastingsoppdraget" (TV 2s høringsuttalelse 2011a). Moe støtter delvis TV 2 i denne kritikken. Etter at Medietilsynet mente at turplanleggingsportalen, UT.no, ikke hadde redaksjonell og historisk relevans nok, hevdet Moe i en kronikk: "Hvis bare noen på Marienlyst hadde tenkt på å lage et tv-program med tips om turer i norsk natur, og kalt programmet, tja, hva med UT? Da hadde hele argumentet falt bort" (Moe 2010).

Den nye trafikkportalen ble vurdert på lignende vis som UT.no, ved at den delvis ble tillagt historisk relevans, men at utformingen skiller seg fra det tradisjonelle tilbudet av trafikk. Hva hvis NRK hadde laget et radio- eller tv-program om bil-/kollektivkjøring og reiseplanlegging i Norge, kalt Dit? I Kulturdepartementet ble derimot både UT.no og Dit.no godkjent.

#### 4.5.3 Tilpasning og redaksjonelle tjenester

Flere av aktørene som er negative til en trafikkportal fra NRK mener at statskanalen må begrenses på nett. På en annen side legger NRK vekt på at de alltid har hatt fokus på trafikkinformasjon på tradisjonelle medier, og de mener derfor at nye medier ikke bør stoppe dem. I argumentasjonen begrunner de med sitater fra stortingsmeldinger og Medietilsynet. Mange meninger fra aktørene baserer seg på teknologioverførbarheten, og det kan vurderes i

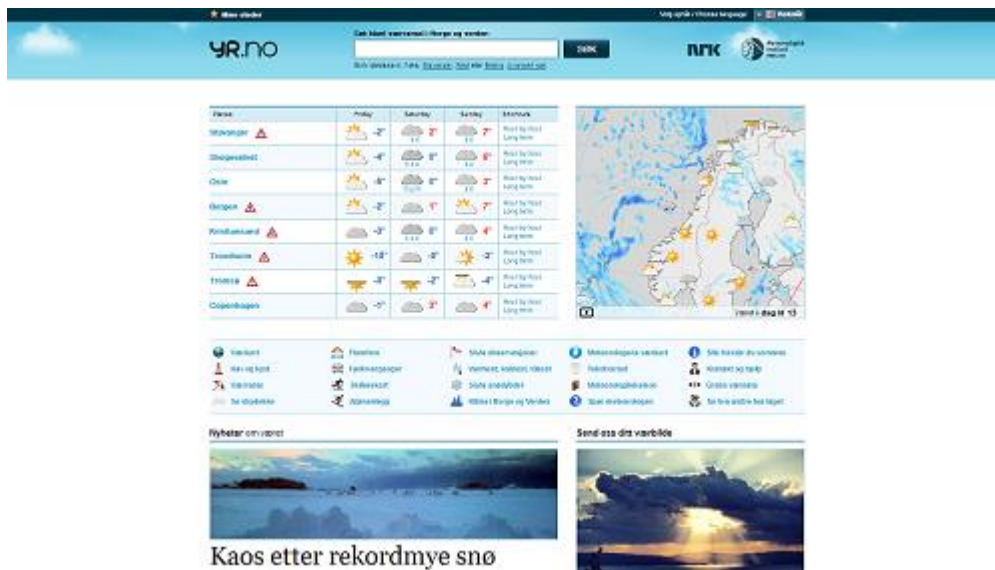
lys av medienes konvergens. Konvergens referer til den prosessen hvor likt innhold kan formidles gjennom ulike medier, og at de tradisjonelle grensene mellom tv, radio, mobile enheter og pc viskes ut. Trafikkformidling kringkastet over radio vil ha en begrenset nytteighet ved lydoverføring på nett. Når formidling overføres fra et tradisjonelt medium til et nyere medium, vil det ha en annerledes presentasjon. Konvergens er i betydning av samme type innhold, men presentasjonen av innholdet kan variere. NRK påpeker i sin søknad at trafikkportalen vil være mer tilgjengelig enn trafikkmeldinger i lydoverføringer. Med en applikasjon på en smart-telefon vil trafikkinformasjonen alltid være tilgjengelig.

Bardoel og Lowe påpeker forskjellen mellom kringkastingen og multimedieplattformer: "In broadcasting the programme is a finished product, but in multimedia the programme is a software platform" (Bardoel og Lowe 2007: 17). Dette er en utvikling som gjør det vanskeligere å regulere og legitimere. Værformidlingen til NRK gjennom radio og tv, er et godt eksempel på at kringkasting er en begrenset tjeneste sammenlignet med en multimedieplattform som nettjenesten yr.no. Værtjenesten til NRK vil med få tastetrykk gi mer informasjon akkurat der brukeren er og akkurat når brukeren behøver det.

Redaksjonelle tjenester på nye plattformer skiller seg fra de tradisjonelle programflatene i tv og radio, men også fra NRK.no's forside med skriftlige nyhetsartikler. NRK ønsker å utvikle servicetjenester som yr.no og trafikk- og ruteportalen, og det gir utfordringer til kravet om NRK kun skal drifte redaksjonelle tjenester. At noe er redaksjonelt, vil si at det en eller flere personer som tilrettelegger stoff til et medium. TV 2 uttrykker i sin høringsuttalelse at nyttetjenester uten nær tilknytning til det redaksjonelle innholdet ikke bør være aktuelt for statskanalen (TV 2s høringsuttalelse 2011a). Berner Gruppen uttalte at det er "[...] tvilsomt om tjenesten kan kategoriseres som et redaksjonelt produkt. Det er mer snakk om en digital portal for formidling av data og informasjon" (Berner Gruppens høringsuttalelse 2011).

Etter planen skal trafikkportalen ha et redaksjonelt innhold. Gjennom tjenesten kan man lese trafikknyheter og artikler knyttet til hendelser og avvik, men det vil også bli lagt ut videoer og annet multimedieinnhold (NRKs søknad 2011). Vi kan se på yr.no som et eksempel, ettersom den har blitt sammenlignet med Dit.no. I skjermdumpen av forsiden til yr.no ser man værmeldingen for viktige steder, et nasjonalt kart, lenker til forskjellige værdata og -tjenester, leserbilder og nyheter (se bildet under). På forsiden av nettstedet er værmeldingen høyest prioritert med størst plass i midten. Værnyhetene er lavere prioritert, men har en viktig plass ned langs hele den resterende siden.





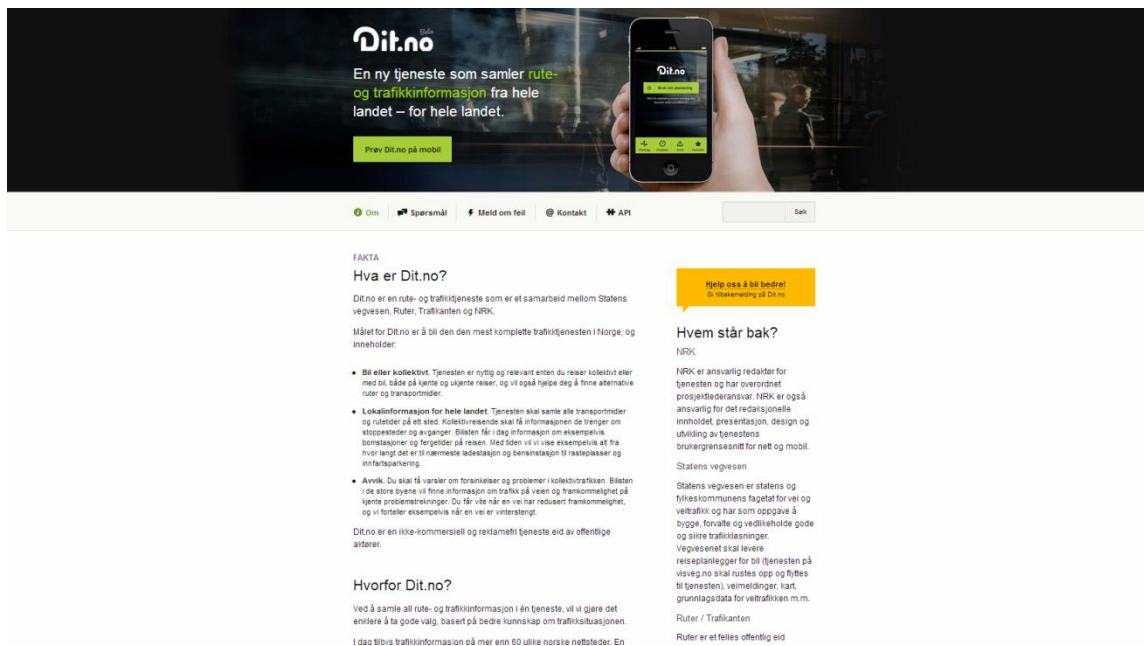
Figur 4: Forside på yr.no (skjermdump fra 14.12.12)

På samme måte som yr.no, bør redaksjonelt innhold være synlig på trafikkportalen. Det er for at den skal oppleves som redaksjonell og falle inn under NRKs vedtekter. Moe (2007) skriver allmennmedievirksomheter må respektere de kommersielle aktørene, for å bevare legitimiteten. I et slikt henseende, bør det være viktig for NRK å rette seg etter vedtektene ved å inkludere et redaksjonelt innhold. UT.no ble først ikke godkjent av Medietilsynet, men etter at NRK gjorde noen endringer, fikk de tommel opp av Kulturdepartementet: "NRK har fastsatt redaksjonelle kjøreregler for turportalen UT.no som blant annet presiserer at NRK alene har det redaksjonelle ansvaret for portalen og bestiller og redigerer innhold" (Kulturdepartementet 2011). Dette understreker viktigheten av at Dit.no må være redaksjonell nok.

De kommersielle aktørene mener at trafikknyhetene vil være nedprioritert og P4-eier, MTG, skrev:

Trafikkportalen slik den er beskrevet i søknaden vil ikke innebære noen nevneverdig økning av NRKs journalistiske produksjon av trafikkstoff. Det "mertilbud" fra NRKs side som portalen vil medføre er altså begrenset til en ren informasjonstjeneste om trafikkrelaterte forhold, som etter MTGs oppfatning ikke kan betegnes som "redaksjonell virksomhet" (MTGs høringsuttalelse 2011b).

Ettersom at Dit.no fortsatt er i beta-utgave og kun finnes i mobilutgave, er det vanskelig å si hvordan nettstedet vil være utformet, og hvor mye plass det redaksjonelle vil få.



Figur 5: NRKs nye trafikkportal, Dit.no. Skjermdump fra 20.02.13

Beta-versjonen av Dit.no for mobil ble derimot gjort tilgjengelig for allmennheten i februar 2013. Mobilutgaven har ikke det redaksjonelle tilbudet som er oppgitt i søknaden.

Det er som sagt et krav om at NRKS tjenester har redaksjonelt innhold, men det er interessant hvordan det redaksjonelle fungerer i nye nettjenester som Trafikkportalen. I mobilversjonen til Dit.no finnes det per nå ingen nyheter – kun valget mellom reiseplanlegging, rutetider og avvik. Den bærer da ikke preg av å være redaksjonell. De kommersielle aktørene har en god sak når det gjelder det manglende redaksjonelle. Mobilapplikasjonen til værtjenesten yr.no mangler også et redaksjonelt innhold, i motsetning til yr.no's nettside. Avviksinformasjon er det nærmeste man kommer et tradisjonelt redaksjonelt innhold. Slik Dit.no foreligger nå, ser det ikke ut til å være planer om nyhetsartikler i mobilutgaven, kun personalisert avviksinformasjon.

Det har vært planen at trafikkportalen skal ha et redaksjonelt innhold og i Kulturdepartementets vurdering av trafikkportalen står det: "Det finnes heller ingen reiseplanleggere som kombinerer trafikkinformasjon og reiseplanlegger med et landsdekkende redaksjonelt innhold" (Kongelig resolusjon 2012: 7,8). Holder det at storparten av trafikkportalens redaksjonelle tilbud kun er tilgjengelig i nettlesere? En mobilskjerm er mindre og ofte mer portabel enn datamaskin og dermed har det muligens blitt gjort noen prioriteringer av innholdet. Det kan da påpekes at det redaksjonelle fungerer annerledes på

mobiltelefon enn det har vært på radio, og utfordrer tradisjonelle holdninger for hvor redaksjonelt en tjeneste må være. Mobilversjonen til Dit.no kan ses på som en utvidelse av trafikkinformasjon fra radio, men som er tilgjengelig hele tiden.

#### 4.5.4 Teknologisk tilpasning

Værtjenesten yr.no kan ses på som en utvidelse av værnyheter til en ny plattform.

Trafikkportalen vil på samme måte være en utvidelse av det NRK tidligere har levert.

Kanalen har kringkastet trafikkngheter på sine nasjonale og lokale radiosendinger og de har gitt den samme informasjonen på internett.<sup>22</sup> Trafikkportalen vil i mye større grad gi tilpasset informasjon og fokusere mer på rutetilbudet i kollektivtransporten. Medietilsynet stiller seg kritisk til at trafikkinformasjonen på den planlagte trafikkportalen inneholder mer utfyllende informasjon, og at informasjonen i tillegg settes sammen på en helt annen måte enn det NRK tidligere har gjort: "[...] det både dreier seg om en markant utvidelse og endring av den trafikkinformasjonen som NRK har tradisjon for å formidle i sitt innholdstilbud" (Medietilsynet 2011a: 20).

Mediebedriftenes landsforening uttrykte sin bekymring for at trafikkportalen er en servicetjeneste framfor en helhetlig nyhetsbasert tjeneste, og at den faller utenfor det opprinnelige allmennkringkastingsoppdraget: "Vi mener at trafikkportalen er løsrevet fra den innholdsproduksjonen som skjer med utgangspunkt i oppdraget knyttet til radio- og fjernsynsvirksomhet" (MBLs høringsuttalelse 2011). Det kan tolkes dit hen at Mediebedriftenes Landsforening mener at NRK ikke skal drive med servicetjenester tilpasset nye plattformer, men holde seg til medieprodukter som ligner det de har laget på tradisjonelle plattformer. TV 2 og Modern Times Group støtter opp om denne holdningen om at en tjeneste må være redaksjonell for å kunne regnes som allmennkringkasting. MTG uttalte: "Det er altså slike redaksjonelle tjenester, og ikke rene nyttetjenester som Trafikkportalen, som normalt kan inkluderes i allmennkringkasteroppdraget" (MTGs høringsuttalelse 2011a).

Tjenesten får mye kritikk for at formidlingen er for brukerorientert og styrt av individuelle behov, i motsetning til løpende avviksinformasjon. Avviksinformasjonen presenteres daglig på P1, landsdekkende og lokalt, men likevel ikke så presist og individualisert som planlagt gjennom NRKs trafikkportal. Det er fortsatt snakk om avviksinformasjon, men tilpasset hver

---

<sup>22</sup> <http://www.nrk.no/trafikk> [05.03.13]

enkelt bruker. I motsetning til MTG vurderer Kulturdepartementet portalen som tilpasset nye plattformer, og at NRK følger med teknologien:

En grunnleggende forskjell mellom trafikkportalen og NRKs eksisterende formidling av trafikknyheter ligger i at dagens tilbud kun gir brukerne løpende statistisk informasjon, mens trafikkportalen skal være interaktiv, dvs. at brukerne individuelt kan søke etter bl.a. reiseruter, trafikkinformasjon, rutetider og avviksmeldinger. Selv om de interaktive søkefunksjonene som skal inngå i trafikkportalen innebærer en markant økning i informasjon som formidles, vil portalen og NRKs bidrag prinsipielt bestå av lignende type informasjon som NRK allerede formidler. Formidling av trafikkinformasjon og rutedata har de siste årene gjennomgått store endringer som en følge av den teknologiske utviklingen. Den nye teknologien som trafikkportalen vil ta i bruk kan derfor betraktes som en naturlig modernisering av NRKs formidling av trafikk- og ruteinformasjon. Departementet har etter en samlet vurdering konkludert med at trafikkportalen kan forankres i NRKs vedtekter (Kongelig resolusjon 2012: 7).



Figur 6: Trafikkmeldinger skriftlig, gjennom radio eller gjennom mobilapplikasjon. Samme type innhold på samme mobiltelefon, men utformingen stammer fra ulike tradisjonelle medier (Skjermdump).

Kulturdepartementets vurdering er tett knyttet opp mot vedtektenes paragraf 13 d, som sier: "NRK skal være til stede på, og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud" (NRKs vedtekter 2012). Likevel har Kulturdepartementet en bredere tolkning på dette punktet enn Medietilsynet. I sin rådgivende uttalelse, skrev Medietilsynet: "Det vektlegges også at måten informasjonen settes sammen og gjøres tilgjengelig på skaper en annen tjeneste enn det NRKs trafikkmeldinger har

representert" (Medietilsynet 2011a: 21). Kulturdepartementet vurderer formidlingen av trafikkinformasjon som tilpasset den teknologiske utviklingen, mens Medietilsynet har en mer konservativ holdning. Etter at Medietilsynet ble mer selvstendig i 2011, kan det tenkes at avgjørelsene fattes på et mer faglig og ikke politiske grunnlag (Krumsvik 2011: 127,128). Det kan være en årsak til at Medietilsynet og Kulturdepartementet har en ulik tolkning av allmennkringkastingsoppdraget. Signalene fra EFTA og EU er ikke like konkret som Kulturdepartementets vurdering, men de gir likevel føringer om at NRK skal kunne "[...] dra nytte av nye audiovisuelle tjenester og informasjonstjenester og av ny teknologi" (EFTA 2010: 424). Samtidig, hvis NRKs tjeneste fører til konkurransevridning, må det ifølge EFTA (2012: 10) vurderes om den "[...] kan rettferdiggjøres ut fra behovet for å utføre allmennkringkastingsoppgaven og å sørge for finansiering av denne".

Kulturdepartementet er øverste organ, og denne avgjørelsen gir muligens NRK en friere rolle til å utvikle seg på alle plattformer. Det betyr ikke at NRK bare skal være til stede på nye medieplattformer, men også tilpasse seg plattformenes utforming. Bardoel og Lowe (2007: 17) hevder at nye plattformer skaper brukere, mer enn publikum. Det lineære tv-programmet er et ferdig produkt, mens en multimedieplattform stadig er i endring: "Multimedia is more about process than product in the sense that its value is keyed to accumulation rather than closure" (Bardoel og Lowe 2007: 17). Det er et interessant aspekt, og Medietilsynet uttalte i etterkant av godkjenningen at de nå vil "[...] se nærmere på retningslinjer for forhåndsgodkjenningsprosedyren" (Medietilsynet 2012).

Den teknologiske utviklingen og konvergensen har gjort det mer komplisert og vurdere en tjeneste. Medietilsynet og Kulturdepartementet viste at de hadde ulike oppfatninger av hva NRK kan utvikle av tjenester. Medietilsynets vurdering lå nærmere den tolkningen flere av de kommersielle aktørene hadde. Mediebedriftenes landsforening mente at dette var en ny type tjeneste som ikke hadde nok tilknytning til radio og tv.

#### **4.6 Oppsummering**

Debatten om NRKs nye trafikk- og ruteportal karakteriseres av tre ulike kjennetegn. For det første har NRK en interesse i å ekspandere på nye medieplattformer for å nå ut til alle. De mener at det er et behov for en trafikk- og ruteportal, og som kan klassifiseres som allmennkringkasting. Ifølge NRK har ikke markedet gitt brukerne et godt nok produkt, og derfor ønsker NRK å tilby trafikkformidling, som de har hatt lang tradisjon for å gjøre. For

det andre uttrykker de kommersielle aktørene at NRK forstyrrer det frie markedet. De er uenige med NRK, og mener at behovet for fri konkurranse må vurderes som viktigere enn NRKs merverdi. De mener at NRK ødelegger konkurranse med sine gratisprodukt sponset av lisensbetalerne. Det kommer til uttrykk at de kommersielle aktørene frykter for å miste markedsandeler. For det tredje viser analysen at norske myndigheter forsøker å regulere for å ivareta begge parter interesser, samtidig som de forholder seg til EUs regelverk. NRKs interesse er å bevare sin samfunnsfunksjon og oppslutning, mens de kommersielle aktørene har en interesse av et fritt marked. Det kan videre tolkes at Kulturdepartementets vurdering gir NRK mer rom for utvikling, samtidig som NRK opplever reguleringen som dempende for sin utvikling på nye medieplattformer. Det vil jeg gå nærmere inn på i neste kapittel.

## 5. NRKs rom for utvikling på nye medieplattformer

Debatten om Dit.no kjennetegnes av NRKs interesse av å ekspandere på nettet, kommersielle aktørers frykt for tapte markedsandeler og norske myndighetenes forsøk på å regulere for å ivareta begge parter interesser, samtidig som de forholder seg til EUs regelverk. I dette kapitlet vil jeg gå nærmere inn på NRKs argument om at forhåndsgodkjenningsprosedyren hemmer NRKs utvikling.

Dit.no ble godkjent med argumenter som kan tilsi at NRK gis mer rom for utvikling. Imidlertid behøver ikke dette være tilfelle. Gjennom et kvalitativt intervju med Erik Bolstad som er redaksjonssjef for blant annet Dit.no og yr.no, har jeg trukket fram utfordringer ved forhåndsgodkjenningsordningen og videre utvikling hos NRK. Trafikkportalen gikk gjennom en lang prosess fra tidlig planlegging før 2010 til godkjenning i 2012. Først vil jeg introdusere motsetninger mellom NRKs ønsker om å holde følge med markedet gjennom teknologiske nyvinninger og motstanden fra marked og regelverk.

### 5.1 Rom for utvikling

Den forrige kringkastingssjefen (fra 2007-2013), Hans-Tore Bjerkaas, uttalte følgende om NRKs framtid: "For fremtiden er jeg opptatt av at NRKs oppdrag ikke innskrenkes, men fortsatt *gis rom for å utvikle seg* i samsvar med de teknologiske muligheter som gis, til beste for publikum og samfunnet" (Bjerkaas 2012, min kursivering). Kulturdepartementet ga grønt lys for NRKs trafikkportal, og begrunnelsene kunne tolkes i den retning at

Kulturdepartementet åpner opp for mer interaktivitet hos NRK. De skrev at de interaktive søkefunksjonene ga en større informasjonsmengde enn før, men at Dit.no vil ha lignende informasjon som allerede blir formidlet av NRK, og at teknologien har gjort at formidlingen av trafikkinformasjon og rutedata har endret seg (Kongelig resolusjon 2012). Videre skrev de at den nye teknologien kan "[...] betraktes som en naturlig modernisering av NRKs formidling av trafikk- og ruteinformasjon" (Kongelig resolusjon 2012: 7). Det vil være mulig å trekke linjer fra modernisering av trafikkinformasjon til andre temaer som NRK har tradisjon for å formidle.

Det kan tolkes som om både kringkastingssjefen og Kulturdepartementet er positive til modernisering av NRKs tradisjonelle tilbud. Likevel finnes det en motstand mot NRKs utvikling. Utviklingen støter på utfordringer både gjennom regelverk og press fra

kommersielle aktører. Godkjenningen av Dit.no har ikke nødvendigvis gitt mer rom for utvikling, skal vi tro Erik Bolstad, redaksjonssjef for NRKs yr.no, UT.no, Dit.no og NRKbeta. Han peker blant annet på at forhåndsgodkjenningsprosedyren krever en detaljert søknad. Forhåndsgodkjenningsprosedyren legger samtidig opp til en demokratisk prosess gjennom å gi aktører muligheter til å uttale seg. Søknaden og høringsuttalelsene, samt vurderingene fra Medietilsynet og Kulturdepartementet, gjør at vi framover kan få en klarere definisjon av hva som faller inn under allmennkringkastingsoppdraget, og dermed bevare NRKs legitimitet.

## 5.2 Bredere tolkning av vedtektene

I Medietilsynets gjennomgang av NRKs tjenester på nye medieplattformer i 2010, gikk tilsynet gjennom én etter én tjeneste. De vurderte om tjenestene kunne ha forankring i vedtektene. I vurderingen av UT.no, hadde Medietilsynet en tilnærming nært knyttet opp mot vedtektenes ordlyd: "Det fremgår ikke tydelig av vedtektene at NRK skal tilby tjenester knyttet til friluftsliv" (Medietilsynet 2010: 45). NRK har uttrykt seg kritisk til Medietilsynets framgangsmåte i sine vurderinger. Etter Medietilsynets gjennomgang, kom NRK med kritikk:

Tilsynet synes å legge til grunn at et temaområde har lavere relevans for oppdraget dersom det ikke er eksplisitt nevnt i vedtektene. Etter vår oppfatning er dette ikke riktig. Det har aldri vært Stortingets eller regjeringens intensjon at relevansen for NRKs redaksjonelle innhold skulle bedømmes ut i fra om temaet er konkret angitt i vedtektene eller ikke (NRKs høringsuttalelse 2010).

I vurderingen av Trafikkportalen fortsatte Medietilsynet med en vurdering tett knyttet opp mot vedtektenes ordlyd: "Etter en samlet vurdering finner Medietilsynet derfor at trafikkportalen ikke klart kan begrunnes i NRKs vedtekter" (NRKs høringsuttalelse 2011). NRK fortsatte kritikken mot Medietilsynets vurderinger: "Det må være tilstrekkelig at tjenesten naturlig kan innfortolkes i oppdraget ut i fra en formålsbetraktning, uten at innholdet uttrykkelig fremgår av oppdragsformuleringen" (NRKs høringsuttalelse 2011).

Kulturdepartementet synes å ha tatt NRKs uttalelser til betraktning, og at *vedtektene blir bredere tolket*. Etter at Trafikkportalen ble godkjent av Kulturdepartementet, uttalte daværende kringkastingssjef Hans-Tore Bjerkaas (2007-2013): "Det betyr at NRK har muligheter til utvikling på områder som ikke står eksplisitt nevnt i våre vedtekter. Vi har drevet trafikkinformasjon siden 60-tallet på radio, uten at det er spesifisert i vedtektene" (Jerijervi 2012b).



Medietilsynet har altså fått kritikk av NRK for å vurdere tjenestene for konkret opp mot vedtektene. På en annen side har også framgangsmåten blitt kritisert for å være for lite kritisk. I Medietilsynets gjennomgang av NRKs eksisterende tjenester ble alt utenom turtjenesten UT.no og mobiltjenester med inntekter, godkjent som en del av allmennkringkastingen. Moe skrev i en kronikk: "Rapporten er også interessant fordi den inneholder så lite kritikk. Her diskuteres et vell av ulike tjenester, fra nett-tv og -radio, via blogger, spill og database-tjenester, til mobiltjenester [...] Nesten alt er allmennkringkasting, mener tilsynet" (Moe 2010). Videre påpeker Moe i sin kronikk: "Tilsvarende gjennomganger i andre europeiske land har endt med mer drastiske krav om kutt i allmennkringkasternes porteføljer" (Moe 2010).

Medietilsynets viste i sin vurdering av Trafikkportalen at de var klar over at vedtektene gir få begrensninger:

Når det gjelder hvilket innholdstilbud som kan omfattes av NRKs allmennkringkastingsoppdrag, kan det argumenteres for at NRKs vedtekter etter sin ordlyd gir få begrensninger på det innholdstilbudet som kan inngå i oppdraget. Dette kan oppfattes som problematisk sett i forhold til kravet om at vedtektene skal gi en tydelig og klar avgrensning av hvilke rammer som gjelder for NRKs allmennkringkastingsvirksomhet (Medietilsynet 2011a: 16).

I vurderingen av UT.no ble det altså lagt vekt på at den kun hadde en svak forbindelse til NRKs vedtekter. Videre ble det UT.no vurdert "[...] som en selvstendig tjeneste uten redaksjonell tilknytning til bestemte programmer som sendes på radio og fjernsyn" (Medietilsynet 2010: 45,46). UT.no ble likevel godkjent hos Kulturdepartementet ved at NRK tok over det fulle redaksjonelle ansvaret for tjenesten (Kulturdepartementet 2012). Kulturdepartementet viser både i avgjørelsen av UT.no og Dit.no, at de tolker vedtektene bredere enn hva Medietilsynet har gjort.

I forrige kapittel kom jeg fram til at Kulturdepartementet anerkjente NRKs tilpasning til nye medieplattformer. Det vil si at trafikkinformasjon ble godkjent som en del av allmennkringkastingsoppdraget, og at den teknologiske utviklingen med søkefunksjoner og mye datamateriale kunne ses på som en naturlig modernisering av formidlingen (Kongelig resolusjon 2012: 7). Også i dette tilfellet ble Medietilsynets vurdering rettet på av Kulturdepartementet. Medietilsynet skrev i sin rådgivende uttalelse: "Til forskjell fra den tidligere tjenesten Trafikk framstår trafikkportalen først og fremst som en nyttetjeneste basert

på en betydelig mengde rådata fra ulike kilder, hvor formidlingen er styrt av brukerne og deres individuelle behov" (Medietilsynet 2011a: 20).

Om turtjenesten UT.no, uttalte Medietilsynet følgende: "UT.no fremstår derimot som en planleggingstjeneste, som hjelper brukere å orientere seg om turmuligheter og -tilbud i forberedelsen av egne turer. UT.no skiller seg slik fra NRKs tradisjonelle tilbud om friluftsliv" (Medietilsynet 2010: 46). Dette høres til sammenligning ikke helt ulikt trafikk- og ruteportalen. Dit.no er en planleggingstjeneste, som hjelper brukere å orientere seg om reisemuligheter, både kollektivt og med privattransport. Trafikkportalen ble vurdert på lignende sett som UT.no: "Etter Medietilsynets vurdering skiller den planlagte tjenesten seg vesentlig fra det NRK tradisjonelt har tilbudt av trafikkinformasjon i sin ordinære programvirksomhet" (Medietilsynet 2011a: 21). Både UT.no og Dit.no ble godkjent, og Kulturdepartementet påpekte at Dit.no var en naturlig modernisering av trafikkformidlingen.

Dette viser at Kulturdepartementet trolig har *åpnet opp for et mer teknologitilpasset NRK*. Til nettavisen Kampanje uttalte Bjerkaas at tolkningen i departementets vurdering av trafikkportalen har "[...] en prinsipiell verdi" (Jerijervi 2012b). Det kan virke som om NRK har fått et mediepolitisk gjennomslag for teknologitilpasning. Likevel møter NRK motstand gjennom en detaljert og langvarig forhåndsgodkjenningsordning. Det vil jeg se nærmere på i neste del.

### **5.3 Kontrollert utvikling**

Forhåndsgodkjenningsprosedyren av trafikkportalen ble en langtrukken affære. De første stegene gikk raskt, men behandlingen i Kulturdepartementet trakk ut. Erik Bolstad (2013), redaksjonssjef for blant annet yr.no, Dit.no og UT.no, uttalte at det tok mye tid og ressurser å skrive en fullstendig søknad for trafikkportalen. Han hevder at forhåndsgodkjenningsprosedyren er innovasjonshindrende gjennom høye krav til beskrivelse av tjenester før de kan lanseres. Forhåndsgodkjenningsprosedyren kan føre til en *kontrollert utvikling* – både gjennom sikring av tjenester eksternt, men også til NRK internt. Utviklingen eksternt påvirkes av aktører i høringsrunden, Medie- og Konkurransetilsynets vurderinger og endelig avgjørelse fra Kulturdepartementet. Den eksterne prosessen gjør også at NRK må ta forhåndsregler internt – det er ikke ønskelig å bruke penger på tjenester som ikke kan settes i verk.

### 5.3.1 NRKs muligheter for dynamisk utvikling

Utvikling og innovasjon er nødvendig for de fleste medieselskaper. Kringkastingssjef fra 2013, Thor Gjermund Eriksen, uttalte seg nylig om utvikling og innovasjon for NRK:

Det er helt avgjørende at NRK får utvikle seg. Noen sier at NRK påvirker mediemarkedet og mediebruken. Ja, selvsagt gjør vi det. Slik må det også være. Det er derfor NRK eksisterer og det er derfor NRK er lisensfinansiert. Det er grenser for vårt oppdrag, og vi skal drive innovasjon i full åpenhet (Fossbakken 2013).

Utvikling av nye tjenester eller nye ideer kan blant annet komme fra enkeltpersoner som ser mangler ved produktet (se Von Hippel 2005), det kan komme fra pengesterke selskaper som Google og Apple eller gjennom samarbeid av mange mennesker som jobber med et spesifikt prosjekt (se Tapscott og Williams 2008). For NRK er det viktig å være med i utviklingen slik at de kan opprettholde en høy oppslutning. Yr.no kan brukes som eksempel på innovasjon i praksis. Redaksjonssjef for blant annet den tjenesten, Erik Bolstad (2013), hevder at yr.no var en unik tjeneste da den ble lansert i 2007:

Det fantes ingen sammenlignbare værtjenester i hvert fall i Europa og delvis USA. Det var nok den mest avanserte og omfattende værtjenesten som fantes da. Det reflekterte vi aldri helt over. Vi begynte å lage noe og merket at publikum likte det. Dét var gøy.

Bolstad mener at yr.no er et godt eksempel på en vellykket *dynamisk utvikling*. Han forteller at ideen om yr.no kom opp under et værseminar i 2006:

Vi satt på bakerste benk, og småsnakket om andre ting og skjønte etter hvert at både NRK og Meteorologisk institutt planla å lage nye nettsider. Instituttet mente til å begynne med at det var en fryktelig dårlig idé å lage felles værsider, men etter å ha tenkt seg om litt skjønte de at dette kanskje kunne være en måte å nå flere folk på (Bolstad 2013).

Idéen oppstod, og utviklere i NRK startet arbeidet med yr.no i 2007. Meteorologisk institutt friga datagrunnlaget sitt i 2007, og dermed var det fritt fram for å lage bedre værtjenester med gratis værdata (Meteorologisk institutts årsrapport 2007).

Det er ifølge Kulturdepartementet viktig at NRK har muligheten til å utvikle seg dynamisk: "Departementet legger til grunn at hensynet til NRKs evne til innovasjon og dynamisk tjenesteutvikling, samt den ressursbruk prosedyren vil innebære, tilsier at terskelen for å utløse forhåndsgodkjenningsordningen bør være høy" (Kongelig resolusjon 2010: 2). Det blir implisitt uttrykt at forhåndsgodkjenningsordningen har en negativ påvirkning på NRKs evne til å utvikle seg dynamisk. Erik Bolstad (2013) gir også uttrykk for dette: "Det er helt klart

bedre å la en tjeneste vokse fram, se hvordan den blir brukt og tilpasse utviklingen etter det. Det gir større kvalitet for brukerne, og bedre planlegging og ressursstyring for oss".

Forhåndsgodkjenningsprosedyren skal være en åpen prosess med innspill fra interesserte aktører og klargjøre for hvilke tjenester som kan gå inn under allmennkringkastingsoppdraget (Medietilsynet 2011b: 1). En klargjøring fører til mer planlegging fra NRK og kan altså ifølge både Kulturdepartementet og Bolstad føre til at utvikling blir mer krevende og mindre dynamisk.

Kulturdepartementet skriver også at NRKs tjeneste ikke skal hindre innovasjon i det kommersielle markedet, men at dette likevel ikke må "[...] komme i veien for NRKs mulighet til innovasjon og nå ut til et stort publikum" (Kongelig resolusjon 2010: 4). Også i stortingsmeldingen om *Kringkasting i en digital fremtid*, uttrykte departementet en forsiktig og åpen holdning til nye medieplattformer - for å bevare innovasjon:

På bakgrunn av denne usikkerheten knyttet til mediekanalens framtid bør myndighetene på det nåværende tidspunkt ikke ha for skarpe oppfatninger knyttet til NRKs framtidige rolle på dette området. Mediet er "umodent" og NRK bør ha mulighet til å delta i den innovasjonsprosess en nå befinner seg i (St.meld. nr. 30 (2007-2008): 109).

I boken *Exporting the Public Value Test* (2011) skriver NRK-ansatte Erik Bolstad og Hilde Thoresen om forhåndsgodkjenningsprosedyren (*ex ante*), dynamisk utvikling og innovasjon:

It is a condition that the *ex ante* evaluation regime should not undermine the NRK's opportunities to engage in dynamic innovation and continue developing its range of services. However, despite political indication, we believe that there is a great chance that the innovation and quality of the services provided by the NRK to the public will be weakened over time (Thoresen og Bolstad 2011: 112,113).

Ifølge Bolstad og Thoresen, vil tilbudet til offentligheten svekkes med den nye forhåndsgodkjenningsordningen. Som ansatte i NRK, vil de sannsynligvis ha meninger som støtter sitt eget selskap, og de ønsker å legitimere egen arbeidsgiver. Bekymringene kommer ikke ubegrunnet fram, men det må likevel ses i lys av deres posisjon som medarbeidere i NRK. Den detaljerte forhåndsgodkjenningsprosedyren gjør at NRK er mer sårbar for teknologiske endringer underveis i prosessene. I stortingsmelding 30 (2006-2007) står det: "Internett er preget av at det nærmest kontinuerlig dukker opp nye innholdsvarianter" (St.meld. nr. 30 (2007-2008), 105). Det illustrerer utfordringene ved forhåndsgodkjenningsprosedyren og internettmediets hurtige endringsfrekvens.

Forhåndsgodkjenningsprosedyren kan både legitimere, men også svekke NRKs innovasjonsmuligheter.

### 5.3.2 Dynamikk - samarbeid og tilbakemeldinger

Thoresen og Bolstad (2011) hevder at forhåndsgodkjenningsordningen vil særlig kunne påvirke samarbeid med andre aktører og utvikling gjennom tilbakemeldinger fra brukere. For det første, er det ifølge Thoresen og Bolstad viktig for mange aktører at NRK er ikke-kommersiell. De skriver at en lang og krevende prosess som trafikkportalen måtte igjennom, ikke er gunstig, og kan gjøre NRK til et mindre attraktivt samarbeidsprosjekt (Thoresen og Bolstad 2011: 113). Erik Bolstad (2013) forteller at yr.no brøt med flere av konvensjonene og tradisjonene hos Meteorologisk institutt, og at de ikke kunne laget en så god tjeneste uten et samarbeidsprosjekt. For det andre argumenterer Thoresen og Bolstad med at mange tjenester ikke har blitt nøye planlagt i forkant, men basert utviklingen på det som blir mest brukt og det som har vært mest nyttig for brukerne (Thoresen og Bolstad 2011: 113).

Bolstad (2013) uttrykte at værvarsling før yr.no baserte seg på tematisk organisering, og utdyper: "På alle værnettsider i 2007 måtte du velge mellom korttidsvarsel, langtidsvarsel, pollenvarsel og bølgevarsel. I stedet for kan du fortelle hvor du er nå, og vi kan fortelle deg så mye som mulig om været på det stedet. Det er åpenbart mye bedre for brukeren". Dette er et uttrykk for den personalisering jeg diskuterte i forrige kapittel om Dit.no. Bolstad (2013) forteller at det var denne organiseringen av yr.no som gjorde at den ble så populær:

Det var egentlig et lykketreff at vi organiserte innholdet på yr.no strengt geografisk i stedet for tematisk. Jeg tror at dette er én av grunnene til at yr.no ble en suksess. Det er lite trolig at vi hadde klart å tenke ut og planlegge denne strukturen i detalj på forhånd, før vi sendte søknaden. En 30-40 siders beskrivelse av en tjeneste krever at mye arbeid og planlegging er gjort på forhånd. Man må se ganske tydelig for seg hvordan ting blir, og dette reduserer selvsagt mulighetene for dynamisk tilpassing til publikums behov.

Forhåndsgodkjenningsordningen har skapt utfordringer for utviklingen av tjenester i NRK. Et tenkt scenario er om det nå i 2013 verken fantes værtjeneste eller trafikkjeneste på markedet. Hadde NRK da startet prosessen med å utvikle yr.no eller Dit.no og la dem gå gjennom forhåndsgodkjenningsprosedyren? NRKs Erik Bolstad, tror ikke det. Han forteller:

Jeg tror kanskje ikke at vi hadde søkt om å få lage yr.no nå. Grunnen til at vi eventuelt ikke hadde søkt, var at vi ikke hadde klart å beskrive tjenesten så detaljert som det er krav om på forhånd. Da vi begynte å lage Yr, så vi for oss å lage noe som lignet litt de

gamle værsidene til NRK. Det vi ende opp med var helt, helt annerledes fordi tjenesten utviklet seg dynamisk og i samarbeid med brukerne (Bolstad 2013).

Planlegging av trafikkportalen ble nøye beskrevet i søknaden til NRK, som var på omtrent 30 sider. NRK viste til forventet brukermasse, budsjettberegning og lignende. Da portalen ble godkjent etter lang tid, kunne arbeidet med trafikkportalen fullføres, men kunne det gi det rom for dynamikk? Bolstad hevder at det nesten er umulig: "[...] I en så lang prosess har jo forventningene blitt ganske skrudd opp. Måten jeg vanligvis liker å lage ting på, er å la det begynne ganske smått, og la det vokse opp. Det gir rom for fortløpende tilpassinger av både tjenesten og ressursene som brukes" (Bolstad 2013). Likevel viser Bolstad (2013) til at NRKs nye nett-tv er et eksempel der planlegging med lite dynamikk har vært vellykket, men legger til:

Men det meste av det vi gjør, lanserer vi jo som ganske lite. Så jobber vi med det og lar det tilpasse seg og utvikle seg underveis i takt med publikums behov. Nå er vi nødt til å gå over til å planlegge svært detaljert, for deretter å lansere. Da er sjansene for å bomme mye større. Vi risikerer å lage tjenester som er mindre relevante for publikum.

Denne planleggingsprosessen kan utgjøre en trussel for NRKs innovasjonsmuligheter, selv om Kulturdepartementet mener å ha lagt til rette for innovasjon gjennom midlertidig eksperimentering. NRK har etter kringkastingsforskriften rett til å drive midlertidige tjenester i maksimalt fire måneder. Departementet skrev i sin vurdering av forhåndsgodkjenningsordningen: "Unntaket for midlertidige tjenester av innovativ karakter medfører at NRK gis en mulighet til å eksperimentere med ny teknologi, teste brukerrespons mv, uten på forhånd å måtte iverksette en godkjenningsprosedyre" (Kongelig resolusjon 2010: 3). Midlertidige tjenester med suksess, kan føre til et ønske om å gjøre den permanent. Det kan bli problematisk, hvis det må søkes om forhåndsgodkjenning, som krever mer ressurser. NRKs Bolstad (2013) understreker derimot at servicetjenester kun står for en liten del av budsjettet. Selv om planleggingen krever økte ressurser, kan det derimot være positivt for legitimeringen av NRKs tjenester.

#### **5.4 Legitimitet og forhåndsgodkjenning**

Forhåndsgodkjenningsordningen kan gjøre at allmennkringkastingsoppdraget får en klarere definisjon. Tjenester blir nøye vurdert og mange får uttalt seg. Tidligere kringkastingsjef, Hans-Tore Bjerkaas, anså det å bevare legitimiteten som en stor utfordring for NRK framover. Til Kampanje uttalte han: "Utfordringen blir å opprettholde NRK som en viktig

kringkaster i det norske landskapet. Tilbudet må være attraktivt, slik at publikum er villig til å betale lisens videre [...]" (Elnan, Jåsund og Ratvik 2013).

Ifølge redaksjonssjef for Dit.no, Erik Bolstad (2013), vil utvikling med mindre dynamikk og mindre rom for tilbakemelding gjøre at man må være mer forsiktige:

Med den type utvikling, hvor man planlegger og lanserer alt i én pakke, er det større sjanse for å gjøre store feil. Og det er mye større sjanse for å gjøre feil som koster mye tid og penger. Det gjør jo selvfølgelig at vi blir mye mer forsiktige, og vi må være sikrere på at det vi gjør er riktig. Det gjør at det sannsynligvis blir mindre kreativitet utad også. Noen vil mene at det er en god ting. Jeg tenker at det totalt sett er et tap for det norske samfunnet.

NRKs oppdrag blir mer transparent gjennom forhåndsgodkjenningsordningen. Prosessen er demokratiserende ved at flere får komme med utspill. På en side kan det bidra til å *bevare legitimiteten*, samtidig ville et avslag fra Kulturdepartementet kunne føre til oppmerksomhet rettet mot økonomiske tap til utvikling av en tjeneste som aldri ble lansert. Følgene av forhåndsgodkjenningen, kan ifølge Bolstad (2013) være mindre innovasjon, kreativitet og være et tap for samfunnet. Likevel påpeker Bolstad (2013) at forhåndsgodkjenningen har en god intensjon: "Det er bra at det finnes et kontrollregime som sikrer at vi er på riktig sted [...]" NRK får store lisensmidler hvert eneste år, og da synes jeg det er bra at det er en ganske tett oppfølging og kontroll av hva vi gjør, og hva slags tilbud vi lager".

Det er også en intern forhåndsgodkjenning hos NRK, og i 2010, samme år som forhåndsgodkjenningen ble innlemmet i norsk lov, ryddet NRK opp i sin egen virksomhet. Bolstad (2013) forteller at mange prosjekter ble lagt ned:

Vi hadde en stor opprydding og la ned nesten 60 pågående småprosjekter slik at vi satt igjen med 12 litt større og mer robuste prosjekter. Det ble innført vurderingskriterier, som jo har vært der i mange år, men som vi formaliserte mer. Vi skal selvfølgelig ikke drive med noe med mindre det er innenfor vårt oppdrag, slik det er beskrevet i vedtektene som er fastsatt av Stortinget. I tillegg ser vi etter prosjekter der NRK har en spesiell forutsetning for å kunne lage et godt publikumstilbud og som i tillegg kan spille sammen med allerede eksisterende NRK-tilbud. Samlet ligner dette mye på forhåndsgodkjenningskriteriene, og det er jo bra.

NRK driver med en intern godkjenning, noe som ikke er overraskende, men at det ble rensket opp samme år som forhåndsgodkjenningen ble innført, har sannsynligvis en sammenheng.

Thoresen og Bolstad uttaler at det har blitt vanskeligere å kritisere NRKs tjenester etter at myndighetene har godkjent dem: "In this way an ex ante evaluation would serve to legitimize

the NRK's activities and the services that the NRK decides to focus on" (Thoresen og Bolstad 2011: 115). Som folkevalgte, er det til en viss grad regjeringens, men også departementets oppgave å tilrettelegge for at NRK kan drives på riktig måte.

Ikke alle er enige i at det har blitt vanskeligere å kritisere allmennkringkasterne etter at forhåndsgodkjenningen kom. Europakommisjonen, som har arbeidet med forhåndsgodkjenningen i flere land, argumenterte for at forhåndsgodkjenningen vil redusere kritikken fra kommersielle aktører (Donders 2011: 34). Flere eksperter har derimot vist at det kan gi en motsatt effekt: "[...] a number of experts have argued that the test actually offers a concrete basis for private media companies to question public broadcasters' activities in new media markets" (Donders 2011: 34). I forrige kapittel viste jeg til mye kritikk fra mange aktører gjennom prosessen, og særlig i høringsrunden. Forhåndsgodkjenningsprosedyren har muligens rettet mer oppmerksomhet mot NRKs tjenesteutvikling – og dermed åpnet for mer kritikk. Uten forhåndsgodkjenningsprosedyren ville det muligens vært mindre oppmerksomhet rettet mot nye NRK-tjenester, men det er viktig med åpenhet som lisensfinansiert selskap. Forhåndsgodkjenningsordningen krever åpenhet om NRKs utvikling og det kan være sunt for legitimiteten.

NRK hadde en inntekt fra lisensbetalerne på over 4,9 milliarder i 2012, og som skal brukes av medieselskapet NRK (NRKs årsregnskap 2012). Med så store summer fra lisensbetalerne, er det viktig at NRK drives transparent – det vil si at det er en åpenhet om hva NRK gjør. Kringkastingssjef Thor-Gjermund Eriksen uttalte til magasinet Kampanje: "Den offentlige saksbehandlingen av NRKs planer om Trafikkportalen tok 19 måneder. Det drives en produktutvikling på en offentlig arena, og slik skal det også være. Det gjør også at hele bransjen vet hva NRK planlegger [...]" (Fossbakken 2013). Det legges vekt på at det ikke bare er en transparent mellom NRK og lisensbetalerne, men også mellom NRK og de konkurrerende aktørene.

#### 5.4.1 Etterhåndsgodkjenningsprosedyre og legitimitet

Redaksjonssjef for Dit.no, Erik Bolstad (2013), mener at en etterhåndsgodkjenningsprosedyre (post ante) ville vært mer hensiktsmessig og klarere for alle parter: "Ved en etterhåndsgodkjenning er det mye lettere for alle å ta stilling til om en tjeneste ligger innenfor oppdraget eller ikke, enn hvis tjenesten bare er beskrevet i et dokument". For Bolstads og NRKs del er det en bedre løsning, men de vil nok alltid argumentere for løsninger som vil være best for deres del. Mange andre aktører ønsker derimot en forhåndsgodkjenningsordning



for å kunne kommentere og begrense allmennkringkastingsoppdraget til NRK. NRKs søknad om å få lansere en trafikkportal kom omtrent to år før beta-lansering, og det er stor sannsynlighet for at portalen var tidlig i prosessen. Bolstad (2013) uttrykker at en forhåndsgodkjenning krever at alle aktører forstår hvordan tjenesten vil bli: "Alle lager bilder i hodet av hva vi skal, og det som da blir vurdert, er disse bildene".

En etterhåndsgodkjenningsprosedyre har ikke utelukkende fordeler, og det er problemer knyttet til en slik prosedyre. En etterhåndsgodkjenningsprosedyre kan gjøre det vanskeligere for Medietilsynet og Kulturdepartementet å avslå tjenester - da produktet allerede er lansert og tatt i bruk. Det er også blitt benyttet en god del midler på prosjektet - som da går til spille. Hvordan skal man legitimere kostnader som har gått til spille, og har NRK da feilberegnet sitt eget samfunnsoppdrag? Åpenheten rettet mot de andre markedsaktørene vil også bli svekket ved en etterhåndsgodkjenning. Forhåndsgodkjenningen har derimot gjort at det er åpenhet om hva NRK ønsker å utvikle. Samtidig tok prosessen 19 måneder og kan også ses på som negativt for innovasjon og utvikling.

## **5.5 Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg sett på NRKs rom for utvikling slik det ser ut i 2013, og etter at NRKs Dit.no ble den første tjenesten som måtte gjennom forhåndsgodkjenningsprosedyren. Godkjenningen og argumentasjonen i den kongelige resolusjonen påpekte ettertrykkelig at NRK skal ha rom for følge den teknologiske utviklingen og at interaktivitet og søkbarhetsfunksjoner er en del internetts formidlingsmetode. Det kan åpne for andre lignende tjenester som NRK vil utvikle. Redaksjonssjef for flere av NRKs søkbare tjenester, Erik Bolstad, uttrykker seg negativt til forhåndsgodkjenningsprosedyren og hvordan den fungerer i praksis når det gjelder utvikling. Innovasjon kan være vanskelig å få ned i et søknadsdokument på 30 sider – før utviklingen er kommet skikkelig i gang. Forhåndsgodkjenningen gjør at NRKs tjenester blir mer legitime, men på en annen side argumenterer NRK og Bolstad for at forhåndsgodkjenningsprosedyren hemmer digital kreativitet og eksperimentering av nye medietjenester. På en annen side kan forhåndsgodkjenningsprosedyren bevare legitimiteten og bidra til en åpenhet om NRKs utvikling av tjenester på nye medieplattformer.

## 6. Konklusjon

NRK opererer i et marked hvor de kommersielle aktørene leter etter annonsører og nye måter å tjene penger på. Det er derfor mange som interesserer seg for NRKs utvikling og særlig på et ganske nytt marked som internett og mobile plattformer. Opprettholdelse av legitimitet hos NRK, i tillegg til press fra kommersielle aktører og EUs statsstøttepolicy, gjør at det må føres nøye kontroll med lisensfinansierte NRK. Et nytt mediepolitisk virkemiddel, forhåndsgodkjenningsprosedyren, kom etter klage fra TV 2 til ESA (The EFTA Surveillance Authority).

NRK søkte sammen med Statens vegvesen og Ruter om å lansere en landsdekkende trafikk- og ruteportal våren 2011, og Medietilsynet bestemte at den skulle gjennom den da uprøvde forhåndsgodkjenningsprosedyren. I prosedyren har aktører mulighet til å komme med innspill i høringsrunden. Det kom inn 26 høringsuttalelser i tillegg til Konkurransetilsynets vurdering, Medietilsynets 30 sider lange vurdering og NRKs søknad på omtrent 30 sider. Det var særlig konkurrerende og markedsberørte aktører som uttalte seg. Konkurransetilsynet mente at portalen ville ha en negativ innvirkning på kommersielle aktører som allerede tilbyr en lignende tjeneste eller aktører som er i ferd med å utvikle en lignende tjeneste. Medietilsynet anbefalte et avslag med tanke på de negative virkningene på markedet, men også fordi trafikkportalen skilte seg vesentlig fra det tilbudet NRK har hatt på radio og tv. Sent på høsten 2012 ble portalen likevel godkjent av Kongen i statsråd. Hele prosessen, fra NRKs søknad til avgjørelsen ble tatt av Kulturdepartementet, tok over halvannet år.

I oppgaven har jeg besvart følgende problemstilling:

*Hva kjennetegner debatten om NRKs nettsjeneste Dit.no? Hvem er hovedaktørene i debatten, og hva er deres hovedargumenter?*

Etter det teoretiske og metodiske grunnlaget, har jeg i analysekapitlene presentert kjennetegn ved debatten, hvem som er hovedaktørene og hva som er hovedargumentene.

### 6.1 Regulering av NRK på nye medieplattformer

NRK blir regulert annerledes på nye medieplattformer enn det som er vanlig i radio og tv. På de nye plattformene blir NRK kritisert for utformingen av sine tjenester. Det kan ses i lys av internett som et annerledes medium enn radio og tv. De tradisjonelle kringkastingsmediene

kan kun tilpasses i en begrenset grad, mens internettet gir mange flere muligheter. Det er en usikker holdning til hva NRK kan bruke internett til – kan de tilpasse seg fritt etter mediet eller skal de bruke internett til kun å formidle tradisjonelt innhold som radio- og tv-programmer? Som jeg påpekte i teorikapitlet, er det flere som ønsker en teknologinøytral regulering, hvor man vil kunne regulere samme innhold formidlet over ulike plattformer. Dette er likevel vanskelig, med tanke på at mediene fremdeles har forskjeller.

Den store valgfriheten av innhold over ulike medieplattformer, gjør at folk ikke samles i like stor grad foran tv-en. Larsen (2011) hevder at allmennkringkasterne ikke er like viktig som skaper av fellesskap. Men så lenge NRK har så høy oppslutning som nå, tyder mye på at de fortsatt tilbyr en felles referanseramme, dog kanskje i mindre grad enn tidligere.

Allmennkringkastingsoppdraget innebærer bruk av alle medieplattformer, og forhåndsgodkjenningen skal hindre NRK i å utvikle tjenester som ikke faller inn under allmennkringkastingsoppdraget.

## **6.2 Konflikt: Kommersielle interesser og allmennkringkasting**

Etter å ha studert debatten om Dit.no, er det særlig tre kjennetegn som skiller seg ut. De ulike aktørene har klare mål med sine uttalelser. NRK og deres samarbeidspartnere ønsker å utvikle en landsdekkende trafikk- og ruteportal, og for NRK er det viktig å ekspandere for å bevare oppslutningen. Det er mange kommersielle aktører som har uttalt seg negativt til at NRK skal lage en trafikk- og ruteportal. Det er ikke overraskende at de kommersielle aktørene ønsker å verne om de nye medieplattformer. Når en ny og brukervennlig medieplattform oppstår, ser de kommersielle aktørene etter måter å tjene penger på. A-pressen uttalte under høringsrunden at det er en bred konsensus om at allmennkringkasting skal bestå. Likevel vil de og flere andre kommersielle aktører begrense NRK på nye medieplattformer. Kjennetegnene fra debatten kan klassifiseres som *NRKs interesse av ekspansjon, forstyrrelser i markedet og myndighetenes regulering av NRKs tjenester*.

For det første har NRK en interesse av å ekspandere på nye medieplattformer. En allmennkringkaster kan miste sin politiske legitimitet hvis det er for få brukere. Ved å være til stede på flest mulig plattformer, kan NRK nå ut til alle. NRK mener at det er et til nå utilfredsstillende tilbud for brukerne i trafikk- og ruteplanlegging. Medietilsynet vurderer NRKs tjenester blant annet etter historisk relevans, og NRK mener å ha drevet med trafikkformidling i mange tiår. Argumentasjonen går videre på at trafikk da skal klassifiseres

som en del av allmennkringkastingen. Samarbeidspartnere og NRK mener at de har et samfunnsansvar om å tilby gode tjenester til nordmenn. Trafikkportalen skal ifølge NRK føre til at brukerne gjør reflekterte valg og bidrar til sikrere, mer effektiv og miljøvennlig samferdsel. Ifølge Syvertsen (1999:3) skal en allmennkringkaster bidra til å sikre at alle borgere får informasjon og kunnskap. I sine uttalelser og søknad forsøker NRK å legitimere sine tjenester på bakgrunn av å ha en egen merverdi. En holdning fra NRK, er at kommersielle aktørers hovedinteresse er å tjene penger, mens hos NRK er brukernes behov i hovedfokus.

For det andre kjennetegnes debatten om Dit.no av at de kommersielle aktørene mener NRK forstyrrer det frie markedet. Vedtektene som skal definere NRKs allmennkringkastingsoppdrag oppleves av de kommersielle aktørene som for vide. Det skaper en bekymring for konkurransen i markedet. De kommersielle aktørene mener at NRK tar seg inn på markeder som kan dekkes av det frie markedet. De er ikke enige med NRK og hevder at behovet for fri konkurranse i markedet må veies tyngre enn NRKs merverdi. De kommersielle aktørene må finansiere sine tjenester med brukerbetaling og/eller reklame, mens NRK kan utvikle gratistjenester sponset av lisensbetalerne. Det kommer til uttrykk at de kommersielle aktørene frykter for å miste markedsandeler, og at trafikkportalen er nok en tjeneste som tar en større andel av markedet. Moe (2007: 59) påpeker at NRK må balansere behovet for legitimitet, med respekt for tre ulike felt. Ett av feltene er knyttet til de kommersielle aktørene. For at NRK skal bevare sin legitimitet, må de aktivitetene og tjenestene NRK driver med, oppleves som både stabile, forutsigbare og regulerte. Uttalelsene gjennom mediene og i høringsuttalelsene bærer preg av et anstrengt forhold mellom de kommersielle aktørene og NRK.

Det tredje kjennetegnet ved debatten om Dit.no, handler om myndighetenes balansegang mellom behovet for å bevare allmennkringkasteren, men samtidig ivareta interessene fra de kommersielle aktørene, og deres ønske om et fritt marked. Da de teknologiske framskrittene gjorde at radio og etter hvert tv kunne bli nasjonale medier, valgte norske myndigheter å regulere dem. Radio og tv ble tidlig omtalt som medier med sterk påvirkningskraft. Utbyggingen av sendernettene ble en statlig oppgave i et forsøk på å nå ut til alle. Reguleringen har fortsatt fram til den dag i dag, og de teknologiske nyvinninger gjør at myndighetene har møtt på reguleringsutfordringer. Det kan betegnes som konvergens, at medier eller medieplattformer smelter sammen, har ført til at det er mange aktører til stede på

internett. Det som tradisjonelt sett har vært papiraviser, tv-/radiokanaler og distributører, er nå mediehus og alle kjemper om markedsandeler.

Myndighetene ønsker fortsatt å nå visse mediepolitiske mål der allmennkringkasting har en sentral rolle. Samtidig må myndighetene bevare en oppslutning blant kommersielle aktører og forholde seg til EUs regelverk. I de siste beslutningene til Kulturdepartementet, kan det tolkes at NRK ikke bare skal være på alle plattformene, men også ha muligheten til å tilpasse seg den teknologiske utviklingen. Dit.no er en søkbar trafikkinformasjontjeneste, og Medietilsynet mente derimot at tjenesten skilte seg for mye fra den tradisjonelle formidlingen av trafikkinformasjon over radio og tv. De kommersielle aktørene fikk dermed støtte fra Medietilsynet, ved å ha en forståelse av at NRK har en begrenset mulighet til å tilpasse seg en formidlingsform som er blitt mer og mer vanlig med årene.

EUs nye krav til forhåndsgodkjenningprosedyre, er et nytt mediepolitisk reguleringsverktøy og skal sørge for at NRKs tjenester oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. Det gir både fordeler og ulemper for NRK og de kommersielle aktørene. Erik Bolstad, redaksjonssjef for flere nye tjenester i NRK, argumenterte for at forhåndsgodkjenningprosedyren hemmer digital kreativitet og eksperimentering med nye netjtjenester. Han stiller seg dermed bak NRKs argument om å være til stede på alle plattformer, og samtidig bevare medieselskapets mål om å sikre at alle borgere får god informasjon og kunnskap.

### **6.3 NRKs utviklingsmuligheter**

NRKs rom for utvikling har endret seg siden 2010. Da gjorde Medietilsynet en gjennomgang av 120 NRK-tjenester på nye medieplattformer. Det var en forberedelse til forhåndsgodkjenningprosedyren og skulle sørge for at alle tjenester var innenfor allmennkringkastingsoppdraget. I 2011 bestemte Medietilsynet at NRKs planlagte trafikkportal skulle gjennom forhåndsgodkjenningprosedyren. Medietilsynet mente da at portalen skilte seg vesentlig fra det som allerede ble tilbudt i allmennkringkastingstilbudet og var usikker på hvilken effekt den ville ha på markedet. Forhåndsgodkjenningprosedyren varte fra april 2011 til november 2012 og inneholdt mye informasjon. NRK sendte blant annet inn en søknad på omtrent 30 sider, i tillegg til en høringsuttalelse. NRKs Erik Bolstad (2013), uttalte at det tok mye ressurser å skrive en fullstendig søknad for trafikkportalen. Prosessen med forhåndsgodkjenning viste seg også å være en langtekkelig affære. I lys av den første

forhåndsgodkjenningsprosedyren, argumenterte Bolstad for at den gjør det vanskeligere for NRK å nå sine mål og utvikle seg.

#### **6.4 Legitimitet**

Forhåndsgodkjenningen drar med seg både positive og negative sider for NRK. Den positive siden handler i stor grad om legitimitet og avgrensning av allmennkringkastingsoppdraget. Forhåndsgodkjenningsprosedyren gjør at NRK må gjøre en nøyere planlegging av sine tjenester og vurdere om tjenesten faller inn under allmennkringkastingsoppdraget. Prosedyren legger opp til at aktører får uttale seg før Medietilsynet gir sin konklusjon, og Kulturdepartementet avgjør saken. Forhåndsgodkjenningsprosedyren kan føre til at det blir en klarere definisjon av hva som faller inn under allmennkringkastingsoppdraget, gjennom vurderinger og tilbakemeldinger mellom NRK, Kulturdepartementet og Medietilsynet. En tydeligere definisjon av allmennkringkastingsoppdraget kan bidra til å bevare NRKs legitimitet. Det har dessuten blitt vanskeligere å kritisere NRKs tjenester etter at myndighetene har godkjent dem.

Den negative siden er at forhåndsgodkjenningen av tjenester kan føre til mindre innovasjon og kreativitet. Erik Bolstad, redaksjonssjef for blant annet yr.no og Dit.no, hevder at det kan føre til et tap for samfunnet. Likevel påpeker Bolstad (2013) at forhåndsgodkjenningen har en god intensjon og sikrer at NRK er på riktig sted. Forhåndsgodkjenningsordningen påvirker både en dynamisk utvikling av tjenester hos NRK og samarbeid med andre.

Thoresen og Bolstad (2011) hevder at forhåndsgodkjenningsordningen kan gjøre at det blir mindre attraktivt å samarbeide med NRK. Yr.no hadde sannsynligvis ikke blitt til, eller ikke slik som det er i dag, uten samarbeid med Meteorologisk institutt. Erik Bolstad (2013), forteller at verken NRK eller Meteorologisk institutt hadde klart å lage en så god tjeneste alene. Yr.no endte opp med et individualisert preg og kan fortelle alt om været på det stedet man befinner seg. Bolstad (2013) påpekte at tjenesten utviklet seg dynamisk og i samarbeid med brukerne.

Bolstad (2013) uttrykte at en lang beskrivelse av tjenesten som trafikkportalen krever at man på forhånd kjenner til detaljene ved tjenesten. Det kan tolkes som at det dynamiske og innovative blir nedprioritert i en forhåndsgodkjenningsprosedyre. Man kan spørre seg om det er til fordel for legitimeringen og hensynet til de kommersielle aktørene.

Forhåndsgodkjenningsprosedyren kan dermed både bidra til å legitimere NRKs oppdrag, men det kan også svekke NRKs innovasjonsmuligheter.

Analysen min viste at vedtektene både tolkes bredere hos Kulturdepartementet, og at det gis mer rom for teknologitilpasning. Likevel gjør forhåndsgodkjenningsprosedyren det vanskeligere for NRK å holde tritt med den teknologiske utviklingen. Hvis verken yr.no eller Dit.no fantes nå, er det ikke sikkert at NRK ville startet utviklingen av de tjenestene, om de måtte gjennom en forhåndsgodkjenningsprosedyre. Utvikling av tjenester kan bli vanskeligere når en forhåndsgodkjenning har høye krav til søknad, og avgjørelsen fra Kulturdepartementet trekker ut i tid. På en annen side gir forhåndsgodkjenningsprosedyren muligens mer legitimitet til NRKs nye trafikkportal gjennom godkjennelsen fra Kongen i statsråd.

## **6.5 Avsluttende refleksjoner og videre forskning**

Mitt forskningsarbeid har vist at debatten om Dit.no kjennetegnes av en konflikt mellom NRK og de kommersielle aktørene. Mellom disse forsøker myndighetene å forholde seg til EUs regelverk, samtidig som at de ønsker å nå sine mediepolitiske mål og ha et godt forhold til og bevare det kommersielle markedet. Min studie er begrenset til debatten NRK på nye medieplattformer, og til dels legitimeringen av allmennkringkasting i en digital tid. En studie som kunne tilført større bredde i forskningsfeltet, vil for eksempel hatt en mer økonomisk tilnærming. Har yr.no og Dit.no ført til økonomiske tap for kommersielle aktører, eller har de bidratt til å skape mer interesse for vær- og trafikkjenester og gitt større økonomisk fortjeneste? Man kunne også gått nærmere inn på reguleringen. Hva mener for eksempel ulike aktører om at reguleringen kan gjøres plattformnøytral?

Situasjonen for medieselskaper kan fort endre seg. For NRKs del vil endringer i den politiske styringen gjøre at lisensen endres eller fjernes. For de kommersielle aktørenes del, vil økonomiske nedgangstider kunne føre til mindre betalingsvilje og annonseinntekter. Holdninger i debatten kan endre seg i takt med økonomiske og politiske forutsetninger. Teknologiske utvikling kan også føre til mer konvergens eller divergens og endre forutsetningene for måten medier og allmennkringkasting reguleres på i dag. Uansett hva som skjer, er det ganske sikkert at NRK og de kommersielle aktørene vil måtte fortsette å endre seg, og da vil det være spennende å se om myndighetenes regulering vil tilpasses i takt med utviklingen.

## 7. Litteraturliste

### 7.1 Faglitteratur

- Bardoel, Jo og Gregory Ferrell Lowe (2007) "From Public Service Broadcasting to Public Service Media" i Bardoel, Jo og Gregory Ferrell Lowe (red.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, Göteborg: Nordicom.
- Barnett, Steven (2006) Public Service Broadcasting: A manifesto for survival in the multimedia age (a case study of the BBC's new charter). Tilgjengelig fra URL: [http://ripeat.org/wp-content/uploads/2010/03/Barnett\\_final.pdf](http://ripeat.org/wp-content/uploads/2010/03/Barnett_final.pdf) [lesedato 22.03.13].
- Bastiansen, Henrik G. og Hans Fredrik Dahl (2003) *Norsk Mediehistorie*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Collins, Richard (2009) "From Public Service Broadcasting to Public Service Communication" i Lowe, Gregory Ferrell (red.), *The Public in Public Service Media*, Göteborg: Nordicom.
- Donders, Karen (2011) "The Public Value Test" i Donders, Karen og Hallvard Moe (red.), *Exporting the Public Value Test. The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services Across Europe*, Göteborg: Nordicom.
- Donders, Karen og Hilde Van den Bulck (2012) "Scratching the Surface of 'the Digital Argument' In Contemporary Public Service Media Debates: The Case of the New Management Contract Negotiations for VRT". [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://ripeat.org/wp-content/uploads/tdomf/2852/Donders%20&%20Van%20den%20Bulck%20paper%202012.pdf> [lesedato 23.03.13].
- Enli, Gunn, Hallvard Moe, Vilde Schanke Sundet og Trine Syvertsen (2010), *tv – en innføring*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Fagerjord, Anders og Tanja Storsul (2007) "Questioning Convergence" i Storsul, Tanja og Dagny Stuedahl (red.) *Amivalence towards Convergence. Digitalization and Media Change*, Gothenburg: Nordicom.
- Fagerjord, Anders (2008) *Web-medier. Introduksjon til sjangre og uttrykksformer på nettet*, 2.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Freedman, Des (2008) *The Politics of Media Policy*, Cambridge: Polity Press.
- Gripsrud, Jostein (2006) *Mediekultur, mediesamfunn*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hassan, Robert og Julian Thomas (2006) "Governing new media" i Hassan, Robert og Julian Thomas (red.), *The New Media Theory Reader*, Berkshire: Open University Press.
- Jenkins, Henry (2006) *Convergence Culture. Where Old and New Media Collide*, New York/London: New York University Press.
- Krumsvik, Arne H. (2011) *Medienes privilegier – en innføring i mediepolitikk*, Kristiansand: IJ-forlaget.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009) *Interviews. Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*, 2.utgave, London: Sage.
- Larsen (2008) "I demokratiets tjeneste. Offentlig debatt om allmennkringkasting i Norge og Sverige", i Tidsskrift for Samfunnsforskning, vol. 49 (3), side 313-342.



- Larsen, Håkon (2011) *Legitimering av allmennkringkasting i Norge og Sverige*, Oslo: Unipub.
- Moe, Hallvard (2003) *Digitaliseringen av fjernsyn og allmennkringkastingens skjebne*. [Online] Tilgjengelig fra URL [http://www.hm.uib.no/files/Hallvard\\_Moe\\_Digitaliseringen\\_av\\_fjernsyn\\_rapport\\_2003.pdf](http://www.hm.uib.no/files/Hallvard_Moe_Digitaliseringen_av_fjernsyn_rapport_2003.pdf) [lesedato 17.12.12].
- Moe, Hallvard (2007) "Commercial Services, Enclosure and Legitimacy: Comparing Contexts and Strategies for Public Service Media Funding and Development", i Bardoel, Jo og Gregory Ferrell Lowe (red.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, Göteborg: Nordicom.
- Moe, Hallvard (2008) "Morgendagens NRK: Allmennmedievirksomhet", i Norsk Medietidsskrift vol. 15 (4), side 360-379.
- Moe, Hallvard (2010) "Hvorfor skal innovasjon på web begrenses av det som passer i kringkasting?" Bergen: Vox publica. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://voxpublica.no/2010/07/nrks-nett-tilbud-internett-er-ikke-bare-kringkasting/> [lesedato 17.12.12].
- Moe, Hallvard (2011) "Defining public service beyond broadcasting: the legitimacy of different approaches", i International Journal of Cultural Policy, Vol. 17 (1), side 52-68.
- Owen, Bruce M. (2006) "The tragedy of broadcast regulation" i Hassan, Robert og Julian Thomas (red.), *The New Media Theory Reader*, Berkshire: Open University Press.
- Rotevatn, Merete (2010) *Regulering av lisensfinansiert allmennkringkasting i ei digital tid. Ei analyse av overnasjonal regulering i møte med nasjonale kontekstar i Storbritannia, Danmark og Noreg*. Universitetet i Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon [masteroppgave]
- Storsul, Tanja and Trine Syvertsen (2007) "The Impact of Convergence on European Television Policy: Pressure for Change - Forces of Stability" i Convergence 13 (3), side 275-291.
- Syvertsen (1992) *Public Television in Transition: A Historical and Comparative Analysis of the BBC and the NRK*. [Online] Tilgjengelig fra URL <http://home.gethome.no/trine.syvertsen/PHD/phd-intro.html> [lesedato 25.01.13].
- Syvertsen, Trine (1997) *Den store TV-krigen. Norsk allmennfjernsyn 1988-96*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Syvertsen, Trine (1999) "Hva kan public service begrepet brukes til?", i Carlsson, Ulla (red) *Public service TV: Nordiske medieforskere reflekterer*, Gøteborg: Nordicom.
- Syvertsen, Trine (2001) *Kommersialisering, globalisering og konvergens. Utfordringer for mediepolitikk og medieregulering*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie nr. 31. Oslo: Unipub.
- Syvertsen, Trine (2004) *Mediemangfold – Styring av mediene i et globalisert marked*, Kristiansand S: IJ-forlaget.
- Tapscott, Don og Anthony D. Williams (2008) *Wikinomics. How Mass Collaboration Changes Everything*, London: Atlantic Books.

Thoresen, Hilde og Erik Bolstad (2011) "Ex Ante Limits Public Broadcasting and Gives the Public Less Attractive Services" i Donders, Karen og Hallvard Moe (red.), *Exporting the Public Value Test. The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services Across Europe*, Göteborg: Nordicom.

Thagaard, Tove (2006) *Systematikk og innlevelse*, Bergen: Fagbokforlaget.

Von Hippel, Eric (2005) *Democratizing Innovation*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Yin, Robert (2003) *Case Study Research: Design and Methods*, London: Sage Publications.

Østbye, Helge, Knut Helland, Karl Knapskog og Leif Ove Larsen (2007): *Metodebok for mediefag*, 3. utgave, Bergen: Fagbokforlaget.

Østbye, Helge (2008) "Mediepolitikk" i Eide, Martin (red.), *Medievitenskap. Medier – institusjoner og historie*, Bergen: Fagbokforlaget.

## 7.2 Politiske og institusjonelle dokumenter

EFTA (2010) "EØS-KOMITEENS BESLUTNING nr. 112/1999 av 24. september 1999", Genève: EFTA, 22.12.10. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.efta.int/~media/Documents/eea-supplements/norwegian/2000-no/Nr%2060%20211220002020Del202.pdf> [lesedato 05.04.13]

ESA (2009) "EFTA Surveillance Authority Decision of 8 July 2009 on the Norwegian Broadcasting Corporation", Brussel: EFTAs overvåkningsorgan, 08.07.09. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.eftasurv.int/?1=1&showLinkID=16906&1=1> [lesedato 05.04.13]

ESA (2012) *EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende*, 19. årgang, nr. 26, Brussel: EFTAs overvåkningsorgan, 11.5.12. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.efta.int/~media/Documents/eea-supplements/norwegian/2012-no/26-no.pdf> [lesedato 22.02.13]

Kongelig resolusjon (2010) "Regler om forhåndsgodkjenning av nye NRK-tjenester ved endring av forskrift om kringkasting 28.februar 1997 nr. 153", Oslo: Kulturdepartementet, 21.04.10. [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://www.medietilsynet.no/Documents/Nyhetsdokumenter/NRK/Kgl\\_res\\_prosedyre\\_forhandsgodkjenning.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Nyhetsdokumenter/NRK/Kgl_res_prosedyre_forhandsgodkjenning.pdf) [lesedato 05.04.13]

Kongelig resolusjon (2012) "Norsk Riksringkasting AS' søknad om å innlemme trafikkportalen i allmennkringkastingsoppdraget", Oslo: Kulturdepartementet, 09.11.12. [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://www.medietilsynet.no/PageFiles/11370/121109\\_kgl-res\\_trafikkportalen.pdf](http://www.medietilsynet.no/PageFiles/11370/121109_kgl-res_trafikkportalen.pdf) [lesedato 05.04.13]

Kulturdepartementet (2010) "NRK-tjenester som ikke kan være lisensfinansierte", 20.04.10. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/medier/kringkasting/NRK-tjenester-utenfor-allmennkringkastingsoppdraget.html?id=601126> [lesedato 08.04.13]

Kulturdepartementet (2011) "Kulturministeren godkjenner NRKs nett-tjenester", 20.06.11. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressemeldinger/pressemeldinger/2011/kulturministeren-godkjenner-nrks-nett-tj.html?id=648544> [lesedato 05.04.13]

- Kulturdepartementet (2012a) "AMT-direktivet gjennomføres i norsk rett", 19.10.12. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressester/pressemeldinger/2012/amt-direktivet-gjennomfores-i-norsk-rett.html?id=705435> [lesedato 05.04.13]
- Kulturdepartementet (2012) "Godkjenner etablering av en landsdekkende trafikkportal", 09.11.2012.. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressester/pressemeldinger/2012/godkjenner-etablering-av-en-landsdekkend.html?id=707592> [lesedato 05.04.13]
- Medietilsynet (2009) "Hva er allmennkringkasting?". [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.medietilsynet.no/no/Oppslag/Ofte-stilte-sporsmal/Allmennkringkasting/Hva-er-allmennkringkasting/> [lesedato 20.08.12]
- Medietilsynet (2010) *Gjennomgang av NRKs eksisterende tjenester på nye medieplattformer*, 29.06.10. [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://www.medietilsynet.no/Documents/Nyhetsdokumenter/Allmennkringkasting/300610\\_rapport\\_nrks\\_netjtjenester.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Nyhetsdokumenter/Allmennkringkasting/300610_rapport_nrks_netjtjenester.pdf) [lesedato 05.04.13]
- Medietilsynets årsrapport (2011). [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://www.medietilsynet.no/Documents/Om%20Medietilsynet/AarsRAPPORT/120217\\_aarsrapport2011.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Om%20Medietilsynet/AarsRAPPORT/120217_aarsrapport2011.pdf) [lesedato 05.04.13]
- Medietilsynet (2011a) *Medietilsynets vurdering av trafikkportalen. Rådgivende uttalelse av 12. juli 2012*, 12.07.11. [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Horinger%20og%20kunngjoringer/FGP\\_NRK Trafikkportalen\\_120711.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Horinger%20og%20kunngjoringer/FGP_NRK Trafikkportalen_120711.pdf) [lesedato 05.04.13]
- Medietilsynet (2011b) "Orientering om prosedyre for forhåndsgodkjenning av nye tjenester i NRKs allmennkringkastingsoppdrag", 13.04.11. [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/Orientering\\_prosedyre\\_forhandsgodkjenne\\_nye\\_NRK-tjenester\\_april\\_2011.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/Orientering_prosedyre_forhandsgodkjenne_nye_NRK-tjenester_april_2011.pdf) [lesedato 05.04.13]
- Medietilsynet (2012) "Trafikkportalen er godkjent i statsråd", 09.11.2012. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.medietilsynet.no/no/Aktuelt/Nyheter/Trafikkportalen/> [lesedato 14.02.13].
- Meteorologisk institutts årsrapport (2007). [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://met.no/Om\\_oss/Arsrapport/?module=Files;action=File.getFile;ID=1596](http://met.no/Om_oss/Arsrapport/?module=Files;action=File.getFile;ID=1596) [lesedato 05.04.13]
- Norsk offentlig utredning 19 (2003) *Makt og demokrati*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NRKs søknad (2011), "Søknad om forhåndsgodkjenning av ny nasjonal trafikkinformasjontjeneste", 12.04.11. [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-01\\_NRK\\_Trafikkportal\\_sokn.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-01_NRK_Trafikkportal_sokn.pdf) [lesedato 05.04.13]
- NRKs årsrapport (2009). [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://nrk.no/aarsrapport/2009/> Oslo: NRK. [lesedato 05.04.13]
- NRKs årsrapport (2011). [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.nrk.no/aarsrapport/2011/> [lesedato 05.04.13]
- NRKs årsrapport (2012). [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://nrk.no/aarsrapport/2012/> Oslo: NRK. [lesedato 07.04.13]

- NRKs årsregnskap (2011). [Online] Tilgjengelig fra URL:  
[http://www.nrk.no/contentfile/file/1.8055817!nrk\\_arsregnskap\\_2011.pdf](http://www.nrk.no/contentfile/file/1.8055817!nrk_arsregnskap_2011.pdf) Oslo: NRK.  
 [lesedato 05.04.13]
- NRKs årsregnskap (2012). [Online] Tilgjengelig fra URL:  
[http://www.nrk.no/contentfile/file/1.10958833!nrk\\_2012\\_regnskap.pdf](http://www.nrk.no/contentfile/file/1.10958833!nrk_2012_regnskap.pdf) [lesedato  
 23.04.13]
- NRKs vedtekter (2012). Sist endret i ordinær generalforsamling 18.06.12. [Online]  
 Tilgjengelig fra URL: <http://www.nrk.no/informasjon/fakta/1.5392438> [lesedato  
 28.04.13]
- Ot.prp. nr. 81 (2008-2009) *Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting*, Oslo: Kulturdepartementet.
- Prop. 1 S (2010-2011) "Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)", Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Prop. 9 L (2012–2013) "Endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova", Oslo: Kulturdepartementet.
- Regjeringen (2012) "Høringer". [Online] Tilgjengelig fra URL:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dok/hoeringer.html?id=1763> [lesedato 05.04.13]
- Samferdselsdepartementet (2009) "Bredbånd til alle", 26.04.09. [Online] Tilgjengelig fra URL:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/tema/telekommunikasjon/bredband.html?id=426333> [lesedato 05.04.13]
- St.meld. nr. 57, (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste*, Oslo: Kultur- og kirkedepartementet.
- St.meld. nr. 44 (2002-2003) *Om digitalt bakkenett for fjernsyn*. Oslo: Kultur- og kirkedepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital fremtid*. Oslo: Kultur- og kirkedepartementet.
- St.meld. nr. 26, (2012-2013) *Nasjonal transportplan 2014 – 2023*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

### **7.3 Lover og forskrifter**

- Forskrift om kringkasting (FOR 1997-02-28 nr. 153) [04.12.12]
- Offentleglova (LOV 2006-05-19 nr. 16) [04.12.12]
- Grunnloven (LOV 1814-05-17 nr. 00) [18.11.12]

### **7.4 Medieartikler**

- Bjerkaas, Hans-Tore (2010) "NRKs tilbud på nye medieplattformer", Kampanje 22.10.09. [Online] Tilgjengelig fra URL:  
<http://www.kampanje.com/kommentert/article5319646.ece> [lesedato 05.04.13]
- Bjordal, Nina (2012) "Denne gruppen har 250.000 medlemmer", Nettavisen 05.01.12. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.nettavisen.no/m/?articleId=3305297> [lesedato 01.05.13]

- Didriksen, Nina og Jon Annar Fordal (2010) "Fjernsynet 50 år: 1980-tallet: Da monopolet sprakk og staven brakk", NRK 03.08.10. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.nrk.no/informasjon/1.7202228> [lesedato 15.04.13]
- Elnan, Cathrine, Birger Kolsrud Jåsund og Elise Hellem Ratvik (2013) "Her overtar Thor Gjermund Eriksen "medienorges" viktigste jobb", NRK 11.03.13. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.nrk.no/kultur-og-underholdning/1.10943671> [lesedato 20.04.13]
- Eriksen, Daniel og Henrik Brattli Vold (2012) "NRK får lage ny nasjonal trafikkportal", NRK 09.11.12. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.nrk.no/kultur-og-underholdning/1.8389830> [lesedato 01.02.13]
- Fordal, Jon Annar (2009a) "Nettets historie", NRK 26.06.12. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.nrk.no/informasjon/fakta/1.6607849> [lesedato 03.03.13]
- Fordal, Jon Annar (2009b) "NRKs historie", NRK 18.04.13. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.nrk.no/informasjon/fakta/1.6589747> 30.04.2009 [lesedato 12.04.13]
- Fossbakken, Erlend (2013) "Eriksen varsler digital opprustning", Kampanje 22.03.13. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.kampanje.com/medier/article6564173.ece> [lesedato 10.04.13]
- Fossbakken, Erlend og Anders B. Bisgaard (2012) "TV 2: - ESA følger nøye med på NRK", Kampanje 09.11.2012. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.kampanje.com/medier/article6332830.ece> [lesedato 29.03.13]
- Hansen, Christian (2012) "Regjeringsparti vil fjerne tv-lisensen", Nettavisen 19.04.12. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.na24.no/propaganda/article3378739.ece> [lesedato 26.04.13]
- Holm-Nilsen, Sverre (2011) "Slik håver NRK inn 100 millioner ekstra i året", TV 2 12.09.11. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.tv2.no/underholdning/hjelperdeg/slik-haaver-nrk-inn-100-millioner-ekstra-i-aaret-3582388.html> [lesedato 03.02.13]
- Jerijervi, Dag Robert (2012a) "Frp: - Som fryktet", Kampanje 12.12.2012. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.kampanje.com/medier/article6389638.ece> [14.12.12].
- Jerijervi, Dag Robert (2012b) "Mener Tajik åpner for flere NRK-satsinger", Kampanje 12.11.12. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.kampanje.com/medier/article6333169.ece> [lesedato 07.04.13]
- Kampanje (2012) "Yr.no kan bli sperret", Kampanje 25.07.12. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.kampanje.com/medier/article6162581.ece> [lesedato 11.03.13]
- Meisingset, Kristian (2012) "Trafikkportalen burde vært avslått" Minervanett 09.11.12. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.minervanett.no/trafikkportalen-burde-vaert-avslatt/> [lesedato 05.04.13]
- Selsjord, Knut (2012) "Under euro-lupen igjen" Dagens Næringsliv Morgen, 27.08.12.
- Skogrand, Merete (2012) "Dette er et ran". [Online], Dagbladet 09.11.12. [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://www.dagbladet.no/2012/11/09/kultur/tv/tv\\_og\\_medier/nrk/trafikkportal/24277400/](http://www.dagbladet.no/2012/11/09/kultur/tv/tv_og_medier/nrk/trafikkportal/24277400/) [lesedato 02.02.13]

Tonstad, Per Lars (2012) "- Jeg slipper ut 15 tonn CO2 i året", Teknisk ukeblad 02.10.08.  
[Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.tu.no/miljo/2008/10/02/--jeg-slipper-ut-15-tonn-co2-i-aret> [lesedato 09.04.13]

## 7.5 Høringsuttalelser

A-pressens høringsuttalelse (2011), 18.05.11. [Online] Tilgjengelig fra  
URL: [http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-04\\_Trafikkportal\\_A-pressen.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-04_Trafikkportal_A-pressen.pdf) [lesedato 05.04.13]

Berner Gruppens høringsuttalelse (2011), 18.05.11. [Online] Tilgjengelig fra  
URL: [http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-05\\_Trafikkportal\\_Berner.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-05_Trafikkportal_Berner.pdf) [lesedato 05.04.13]

Eniros høringsuttalelse (2011a), 18.05.11. [Online] Tilgjengelig fra  
URL: [http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-07\\_Trafikkportal\\_Eniro.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-07_Trafikkportal_Eniro.pdf) [lesedato 05.04.13]

Eniros høringsuttalelse (2011b), 25.08.11. [Online] Tilgjengelig fra  
URL: <http://www.regjeringen.no/pages/16834303/15-Eniro-Norge-m.pdf> [lesedato 05.04.13]

FADs høringsuttalelse (2011), 24.05.11. [Online] Tilgjengelig fra  
URL: [http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-17\\_Trafikkportal\\_FAD.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-17_Trafikkportal_FAD.pdf) [lesedato 05.04.13]

Konkurransetilsynet (2011) "Vurdering av konkurransevirkninger vedrørende søknad fra NRK om forhåndsgodkjenning av ny trafikkinformasjonsstjeneste i samarbeid med Statens vegvesen, Trafikanten AS og Ruter AS", 05.07.11. [Online] Tilgjengelig fra  
URL: [http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id\\_5066/cf\\_5/2011-07-05%20NRK%20trafikkportal.pdf](http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_5066/cf_5/2011-07-05%20NRK%20trafikkportal.pdf) [lesedato 05.04.13]

MBLs høringsuttalelse (2011), 24.08.11 [Online] Tilgjengelig fra URL:  
<http://www.regjeringen.no/pages/16834303/12-Mediebedriftenes-Landsforening-m.pdf> [lesedato 05.04.13]

MTGs høringsuttalelse (2011a), 22.08.11. [Online] Tilgjengelig fra URL:  
<http://www.regjeringen.no/pages/16834303/18-P4-m.pdf> [lesedato 05.04.13]

MTGs høringsuttalelse (2011b), 18.05.11. [Online] Tilgjengelig fra URL:  
[http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-10\\_Trafikkportal\\_MTG.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-10_Trafikkportal_MTG.pdf) [lesedato 05.04.13]

NRKs høringsuttalelse (2011), 28.08.11. [Online] Tilgjengelig fra URL:  
<http://www.regjeringen.no/pages/16834303/17-NRK-m.pdf> [lesedato 05.04.13]

NRKs høringsuttalelse (2010), 29.10.10. [Online] Tilgjengelig fra URL:  
<http://www.regjeringen.no/pages/14072934/33-NRK-m.pdf> [lesedato 05.04.13]

Samferdselsdepartementets høringsuttalelse (2011a), 19.05.11. [Online] Tilgjengelig fra  
URL: <http://www.regjeringen.no/pages/16834303/02-SD-vedlegg-m.pdf> [lesedato 28.04.13]

Samferdselsdepartementets høringsuttalelse (2011b), 09.08.11. [Online] Tilgjengelig fra  
URL: <http://www.regjeringen.no/pages/16834303/02-SD-m.pdf> [lesedato 28.04.13]



Statens vegvesens høringsuttalelse (2011), 18.08.11. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.regjeringen.no/pages/16834303/07a-Statens-vegvesen-m.pdf> [lesedato 05.04.13]

TV 2s høringsuttalelse (2011a), 18.05.11. [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-14\\_Trafikkportal\\_TV2.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/2011-0461-14_Trafikkportal_TV2.pdf) [lesedato 06.04.13]

TV 2s høringsuttalelse (2011b), 23.08.11. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.regjeringen.no/pages/16834303/10-TV2-Gruppen-m.pdf> [lesedato 05.04.13]

UiBs høringsuttalelse (2010). [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.regjeringen.no/pages/14072934/15-UiB-m.pdf> [lesedato 03.03.13]

## 7.6 Andre kilder

Amedia (2013) "Vår historie". [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://amedia.no/?page\\_id=80](http://amedia.no/?page_id=80) [lesedato 05.02.13]

BBC (2013) "John Reith - 1. Beginnings". [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://www.bbc.co.uk/historyofthebbc/resources/in-depth/reith\\_1.shtml](http://www.bbc.co.uk/historyofthebbc/resources/in-depth/reith_1.shtml) [lesedato 14.04.13]

Berner Gruppen (2013) "Om Berner Gruppen". [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://www.bernergruppen.no/om\\_berner\\_gruppen/selskapene\\_i\\_berner\\_gruppen](http://www.bernergruppen.no/om_berner_gruppen/selskapene_i_berner_gruppen) [lesedato 05.02.13]

Bokmålsordboka (2013), oppslagsord: Legitimere. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=legitimere&begge=+&ordbok=begge> [lesedato: 16.01.13]

*Broom live* (2010), sesong 2, episode 4, TV 2 31.08.2010. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://sumo.tv2.no/programmer/underholdning/broom/sesong-2/broom-live-2-program-4-454231.html> [lesedato 08.04.13]

Dagbladet (2013) "Nyheter og underholdning rett i lomma". [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://annonse.dagbladet.no/produkter/nett> [lesedato 05.02.13]

Dit.no (2013) "Hvorfor Dit.no?" [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://om.dit.no/> [lesedato 29.04.13]

Eniro (2013) "About Eniro". [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.enirogroup.com/en/about-eniro> [lesedato 07.02.13]

Gule Sider bloggen (2013) "Gule Sider lanserer ruteplanlegger for kollektivtransport". [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://gulesiderbloggen.no/gule-sider-lanserer-ruteplanlegger-for-kollektivtransport/> [lesedato 24.04.13]

Kolumbus (2011) "Gladnyhet for bussende googlere". [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.kolumbus.no/article.php?id=975> [lesedato 27.11.12]

Matteus (2011), norsk oversettelse av *Bibelen*. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.bibel.no/mobile/Nettbibel.aspx?parse=Matt%2013,24-30> [lesedato 05.04.13]

- Medienorge (2012a) "Markedsandeler for TV-distributører", Bergen: Medienorge. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://medienorge.uib.no/?cat=statistikk&medium=tv&queryID=377> [lesedato 26.03.13]
- Medienorge (2012b) "Daglig dekning for mediehus/konsern fordelt på mediekanal" Bergen: Medienorge. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://medienorge.uib.no/?cat=statistikk&medium=avis&aspekt=&queryID=368> [lesedato 26.03.13]
- Oxford English Dictionary (2002), oppslagsord: Convergence. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.oed.com/view/Entry/40732?redirectedFrom=convergence#eid> [lesedato: 14.04.13]
- Mediebedriftenes Landsforbund (2013) "Om Mediebedriftenes Landsforening". [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.mediebedriftene.no/om/landsforening.html> [lesedato 05.04.13]
- NRI (2013) "Åpne data fra nasjonal rutedatabase" [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://labs.rutebok.no/2013/2/8/aapne-data-fra-nasjonal-rutedatabase.aspx> [lesedato 24.04.13]
- Ruter (2012) "Trafikanten - et datterselskap av Ruter As" [Online] Tilgjengelig fra URL: [http://ruter.no/no/Om-Ruter/Om\\_Trafikanten/](http://ruter.no/no/Om-Ruter/Om_Trafikanten/) [lesedato 28.11.12].
- Statens vegvesen (2013) "På veg for et bedre samfunn". [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Om+organisasjonen> [lesedato 05.02.13]
- Store Norske Leksikon (2012), oppslagsord: Trykkefrihet. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://snl.no/trykkefrihet> [lesedato: 16.01.13]
- Østgård, Sindre (2013) debattinnlegg, NRK 06.03.13. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://nrkbeta.no/2013/03/05/hjelp-oss-med-a-teste-trafikktjenesten-dit-no> [lesedato 15.03.13]

## 7.7 Informant

Bolstad, Erik (2013), redaksjonssjef for NRKs Dit.no, NRKbeta, UT.no og yr.no. Intervjuet 18.03.2013.

## 7.8 Bilder

Bilde på side iii er en fotomontasje bestående av NRKs første fjernsynssending og skjermdump av Dit.no. Andre bilder er skjermdump fra mobiltelefon og pc.



## 8. Vedlegg

### Vedlegg nr. 1, NRKs allmennkringkastingsoppdrag:

#### **Del II av NRKs vedtekter: NRKs allmennkringkastingsoppdrag**

§12 NRK skal understøtte og styrke demokratiet

- a. NRKs samlede allmennkringkastingstilbud skal ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet.
- b. NRK skal bidra til å fremme den offentlige samtalen og medvirke til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser. NRK skal ha en bred og balansert dekning av politiske valg. Samtlige partier og lister over en viss størrelse omtales normalt i den redaksjonelle valgdekningen.
- c. NRK har som oppgave å avdekke kritikkverdige forhold og bidra til å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre.
- d. NRK skal være redaksjonelt uavhengig. NRK skal verne om sin integritet og sin troverdighet for å kunne opptre fritt og uavhengig i forhold til personer eller grupper som av politiske, ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innholdet. Virksomheten skal preges av høy etisk standard og over tid være balansert. Saklighet, analytisk tilnærming og nøytralitet skal etterstrebes, jf. bl.a. prinsippene i Redaktørplakaten, Vær Varsom-plakaten og Tekstreklameplakaten.

§13 NRK skal være allment tilgjengelig

- a. NRKs tre hovedkanaler for hhv. radio og fjernsyn skal være tilgjengelige for hele befolkningen. NRK skal søke en bredest mulig distribusjon av sitt øvrige programtilbud.
- b. Det skal som utgangspunkt ikke kreves betaling for NRKs allmennkringkastingstilbud. NRKs tre hovedkanaler for hhv. radio og fjernsyn skal være gratis tilgjengelig for alle lisensbetalere på minst én distribusjonsplattform.
- c. Ved utformingen av NRKs tilbud må det tas hensyn til funksjonshemmede, bl.a. skal NRK ta sikte på at alle fjernsynsprogrammer er tekstet.
- d. NRK skal være til stede på, og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud.
- e. NRK bør så langt som mulig benytte åpne standarder, så fremt ikke økonomiske eller kvalitative hensyn taler imot dette.

§ 14 NRK skal styrke norsk språk, identitet og kultur

- a. NRK skal reflektere det geografiske mangfold i Norge og ha et godt lokalt tilbud og lokal tilstedeværelse.
- b. NRK skal bidra til å styrke norsk og samisk språk, identitet og kultur. En stor andel av tilbudet skal ha norsk forankring og speile norske virkeligheter. NRK skal ha programmer for nasjonale og språklige minoriteter. NRK skal ha daglige sendinger for den samiske befolkning.
- c. NRK skal formidle kunnskap om ulike grupper og om mangfoldet i det norske samfunnet. NRK skal skape arenaer for debatt og informasjon om Norge som et flerkulturelt samfunn.
- d. NRKs tilbud skal i hovedsak bestå av norskspråklig innhold. Begge de offisielle målformene skal benyttes. Minst 25 pst. Av innholdet skal være på nynorsk.
- e. NRK plikter å sende innhold som enten er produsert i, eller som tar det innholdsmessige utgangspunkt i, distriktene. NRK skal ha distriktssendinger alle hverdager.
- f. NRK skal formidle norsk kultur og en bred variasjon av norske kunstuttrykk fra mange ulike kunstnere, uavhengige miljøer og offentlige kulturinstitusjoner.
- g. NRK skal formidle og produsere norsk musikk og drama. NRK skal formidle norsk film og stimulere det norske filmmiljøet. Minst 35 pst. av musikken som spilles skal være norsk, med vekt på norskspråklig og/eller norskkomponert musikk. NRK skal holde et fast orkester som dekker et bredt repertoar fra underholdningsmusikk til symfonisk musikk.
- h. NRK skal formidle kulturarven i Norge. Arkivene til NRK er en del av denne. NRK skal arbeide for å digitalisere og tilgjengeliggjøre disse arkivene for befolkningen. Arkivtilbudet skal i hovedsak være gratis tilgjengelig.
- i. NRK skal gjenspeile Norges religiøse arv og mangfold av livssyn og religion i det norske samfunnet.
- j. NRK skal ha sportssendinger som dekker både bredden i norsk idrettsliv, herunder funksjonshemmedes idrettsutøvelse, og store idrettsbegivenheter.

§ 15 NRK skal etterstrebe høy kvalitet, mangfold og nyskaping

- a. NRK skal tilby tjenester som kan være kilde til innsikt, refleksjon, opplevelse og kunnskap gjennom programmer av høy kvalitet.
- b. NRK skal være nyskapende og bidra til kvalitetsutvikling.
- c. NRK skal kunne formidle samme type tilbud som også tilbys av kommersielle aktører, men bør etterstrebe å tilføye sitt tilbud et element av økt samfunnsverdi i forhold til det kommersielle tilbudet.
- d. NRKs tilbud skal ha tematisk og sjangermessig bredde.
- e. NRK skal tilby nyheter, aktualiteter og kulturstoff for både smale og brede grupper, herunder egne kulturprogrammer. Tilbudet skal gjenspeile det mangfoldet som finnes i befolkningen. Blant annet skal NRKs samlede tilbud appellere til alle aldersgrupper.
- f. NRK skal bidra til økt kunnskap om internasjonale forhold.
- g. NRK skal formidle innhold fra Norden og bidra til kunnskap om nordiske samfunnsforhold, kultur og språk.
- h. NRK skal bidra til utdanning og læring, herunder tilby innhold tilrettelagt for skoleverket.
- i. NRK skal fremme barns rett til ytringsfridom og informasjon, og skjerme barn mot skadelige former for innhold. NRK skal ha daglige norskspråklige programmer for barn under 12 år, jevnlig norskspråklige programmer for unge, og jevnlig programmer for barn og unge på samisk.

§ 16 NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersielt

- a. NRKs redaksjonelle avgjørelser skal ikke være styrt av kommersielle hensyn.
- b. NRKs allmennkringkastingstilbud på radio, fjernsyn og tekst-tv skal være reklamefritt og skal ikke inneholde spesielle salgsfremmende henvisninger til konsernets kommersielle tjenester og produkter.
- c. NRK kan ha reklame på Internett, med unntak for nettsider som har barn som målgruppe. NRK skal tilstrebe et tydeligst mulig skille mellom allmennkringkastingstilbudet og kommersielle tjenester tilbudt på Internett. Nedlastingstjenester som tilbys innenfor allmennkringkastingstilbudet skal ikke inneholde reklameinnslag. Det bør utvises særlig varsomhet med å tilby innhold som utsetter publikum for kommersielt press. Dette gjelder særlig for programmer rettet mot barn og unge.
- d. Lisensmidler og andre offentlige inntekter skal ikke subsidiere kommersielle aktiviteter. Det skal være et klart regnskapsmessig og driftsmessig skille mellom NRKs kommersielle aktiviteter og allmennkringkastingsvirksomheten.
- e. NRKs allmennkringkastingstilbud, både i tradisjonell programvirksomhet og i form av nye medietjenester, skal hovedsakelig finansieres ved kringkastingsavgift.
- f. NRK skal kunne videreutvikle kommersielle tjenester som genererer overskudd som bidrar til å finansiere allmennkringkastingstjenester. Den forretningsmessige virksomheten skal være forenelig med de krav til kvalitet og integritet som gjelder for NRK.

§ 17 NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv.

- a. NRKs tjenester på Internett skal samlet i levende bilder, lyd og tekst i det minste inneholde et løpende oppdatert tilbud av:
  - Nasjonale og internasjonale nyheter
  - Et eget regionalt nyhets- og innholdstilbud
  - Egenutviklet innhold for barn og unge
  - Fakta- og bakgrunnsinformasjon for nyheter, debatt og aktuelle samfunnsspørsmål
  - Kunst og kultur
  - Sport og underholdning
  - Tjenester og spill som stimulerer til interaktiv deltakelse
- b. NRK skal gjøre flest mulig av sine radio- og fjernsynsprogrammer tilgjengelig på Internett, både ved samtidig distribusjon og som arkivtjeneste for nedlasting og/eller individuell avspilling. NRK skal herunder minimum gjøre tilgjengelig hele sin egenproduserte sendeflate fra de siste sju dager som arkivtjeneste, forutsatt at dette ikke innebærer uforholdsmessig høye kostnader. NRK skal tilstrebe at også mest mulig av den øvrige sendeflaten fra siste sju dager gjøres tilgjengelig som arkivtjeneste.
- c. NRKs programtilbud på Internett skal som hovedregel være gratis. Bruksavhengige kostnader som knyttes til programtilbudet skal likevel kunne kreves dekket ved brukerbetaling.
- d. Bestemmelsene i forrige ledd skal ikke være til hinder for at NRK tilbyr programmer som kommersielle utgivelser. Slike utgivelser er ikke å anse som del av allmennkringkastingstilbudet og skal ikke ha et omfang som undergraver hovedprinsippet om at NRKs programtilbud på Internett skal være gratis.
- e. NRK skal stimulere til kunnskap, forståelse og bruk av andre medieplattformer blant brukere i alle aldre (NRKs vedtekter 2012)